

Дело C-614/21

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

4 октомври 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Първоинстанционен съд Хага, заседаващ в Хертогенбос,
Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 октомври 2021 г.

Жалбоподател:

G

Отвeтник:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (държавен секретар по
въпросите на правосъдието и сигурността, Нидерландия)

Предмет на главното производство

Отвeтникът не е разгледал молбата за убежище на жалбоподателя, тъй като приема, че компетентна държава членка за това е Малта. Жалбоподателят се противопоставя на това решение, защото се опасява, че ако бъде прехвърлен в Малта, ще попадне в положение, несъвместимо с член 4 от Хартата.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267ДФЕС Rechtbank (Първоинстанционен съд, Нидерландия) поставя преюдициални въпроси относно обхвата и целта на принципа на взаимно доверие в рамките на прехвърлянето на кандидата в компетентната държава членка, ако в тази държава членка основните права на кандидата и на граждани на трети държави като цяло се нарушават по-

конкретно под формата на *отблъскване* („*pushbacks*“) и задържане. Възниква и въпросът с какви доказателства разполага кандидатът и какъв стандарт се прилага досежно доказателствата, ако този кандидат твърди, че прехвърлянето трябва да бъде отказано на основание член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин.

Преюдициални въпроси

I Трябва ли Регламентът от Дъблин, с оглед на съображения 3, 32 и 39 от този регламент във връзка с членове 1, 4, 6, 18, 19 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкува и прилага в смисъл, че принципът на взаимно доверие между държавите е неделим, така че тежките и системни нарушения на правото на Съюза, извършени от евентуално компетентната държава членка преди прехвърлянето спрямо граждани на трета държава, които (все още) не са върнати обратно съгласно Регламента от Дъблин, напълно изключват прехвърлянето в тази държава членка?

II При отрицателен отговор на този въпрос: трябва ли член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин във връзка с членове 1, 4, 6, 18, 19 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че ако компетентната държава членка извършва тежки и системни нарушения на правото на Съюза, извършващата прехвърлянето държава членка не може да приложи принципа на взаимно доверие между държавите, а трябва да отстрани всички съмнения, че след прехвърлянето му кандидатът ще се окаже в положение, което противоречи на член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз, съответно трябва да докаже, че това няма да се случи?

III Какви доказателства може да използва кандидатът в подкрепа на доводите си, че член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин не допуска прехвърлянето му, и какъв стандарт относно доказателствата трябва да се приложи? С оглед на позоваването в съображенията от Регламента от Дъблин на достиженията на правото на Съюза, има ли извършващата прехвърлянето държава членка задължение за сътрудничество или проверка, съответно трябва ли при тежки и системни нарушения на основни права на граждани на трета държава да се изискват индивидуални гаранции от компетентната държава членка, че основните права на кандидата ще бъдат (напълно) спазени след прехвърлянето му? Различен ли ще е отговорът на този въпрос, ако кандидатът се нуждае от доказателства, доколкото не може да подкрепи с документи своите съгласувани и подробни декларации, при положение че това не може да се очаква с оглед на естеството на декларациите?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза и от международното право

Членове 1 и 33 от Женевската конвенция за статута на бежанците (наричана по-нататък „Женевската конвенция“)

Членове 1, 4, 6, 18, 19, 47, 51 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз

Съображения 3, 19, 32 и 39, както и членове 3—5 и 17 от Регламент (ЕС) № 604/2013 (наричан по-нататък „Регламентът от Дъблин“)

Член 4 от Директива 2011/95/ЕС

Решение от 19 март 2019 г., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, т. 78—92)

Решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 59, 63—65, 75 и 76)

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 1 На 19 юни 2019 г. жалбоподателят подава молба за убежище в Малта. След пристигането си в тази държава членка три месеца той е задържан и четири месеца е в бежански лагер. След като е хоспитализиран поради тежка трудова злополука, получава указания да напусне бежанския лагер. Въпреки здравословните си проблеми, той трябва да работи, защото вече не може да получава помощ. Когато на 5 декември 2020 г. напуска Малта, той все още не е изслушан относно причините за подаването на молбата му за убежище.
- 2 На 12 януари 2021 г. той пристига в Нидерландия и подава молба за убежище там. Според ответника Малта е компетентна да разгледа посочената молба и поради тази причина с решение от 22 март 2021 г. той отказва да разгледа молбата за убежище на жалбоподателя. Още на 9 февруари 2021 г. между Малта и Нидерландия е постигнато споразумение относно поемането на отговорност.
- 3 Жалбоподателят подава жалба срещу това решение от 22 март 2021 г. и освен това подава молба пред Voorzieningenrechter (съдия по обезпечителното производство) за постановяване на обезпечителна мярка. Този съдия допуска исканата обезпечителна мярка на 2 април 2021 г. и разпорежда прехвърлянето на жалбоподателя в Малта да бъде забранено до постановяване на решение по жалбата.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Жалбоподателят се опасява, че след прехвърлянето му в Малта основните му права ще бъдат пренебрегнати. Той подкрепя това твърдение с лични декларации, доказателства във връзка с неговата злополука и конкретна

информация за страната във връзка с приемането на граждани на трети държави в Малта.

- 5 Ответникът счита, че въз основа на принципа на взаимно доверие (посочен във въпросите като взаимно доверие между държавите) може да се приеме, че основните права на жалбоподателя няма да бъдат нарушени след прехвърлянето му в Малта. Според него жалбоподателят не е подкрепил с документи своите декларации относно приемането му в Малта. В отговор на изявлението на жалбоподателя, че все още не е изслушан и че все още не е взето решение по молбата му за убежище, ответникът се позовава на споразумението относно поемането на отговорност.
- 6 Ответникът твърди също, че издаденото от него решение не противоречи на практиката на Съда и на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) и че няма основание да поеме вместо Малта разглеждането на молбата за убежище съгласно член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 7 Rechtbank (първоинстанционен съд) счита, че при прилагането на Регламента от Дъблин се прилага принципът на взаимно доверие и че може да се приеме, че след прехвърлянето си кандидатът няма да се окаже в положение, което противоречи на член 4 от Хартата. Ако кандидатът твърди друго, той трябва и да го докаже.
- 8 Разглеждането съгласно член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин се ограничава до положението след прехвърлянето, по-специално до приемането и условията на живот, както и до качеството на процедурата по предоставяне на убежище в компетентна държава членка, като това включва и възможността на чужденеца евентуално да обжалва.
- 9 В производства относно решения, засягащи прехвърляния в компетентната държава членка, по смисъла на Регламента от Дъблин, Rechtbank (първоинстанционен съд) все по-често се сблъсква с правния въпрос дали принципът на взаимно доверие трябва да се прилага, когато са извършени очевидни нарушения на основните права на територията на различни държави членки, съответно от различни държави членки. Така например има многобройни съобщения за *отблъскване* („pushbacks“) и се постигат споразумения с трети държави за предотвратяване на влизането в Съюза (*оттегляне* — „pullbacks“).
- 10 Същевременно държавите членки са длъжни да спазват Женевската конвенция, Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) и Хартата. Предвидената в тях забрана за връщане („refoulement“), която според Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) предполага разглеждане на основанията за убежище за

всеки отделен случай, обаче би загубило всякакво значение, ако за граждани на трети държави действително стане невъзможно да влизат на територията на Съюза, за да кандидатстват за международна закрила.

- 11 От решение *Jawo Rechtbank* (първоинстанционен съд) прави извод, че принципът на взаимно доверие предполага, че държавите членки зачитат по всяко време всички основни права и че гарантират спазването им по отношение на всяко лице.
- 12 Отблъскването и оттеглянето обаче подкопават ефективността на Регламента от Дъблин и принципа на взаимно доверие. Кандидатите се изправят пред опасността от връщане и се разколебават да кандидатстват за закрила в някои държави членки. Това на свой ред увеличава натиска върху капацитета за предоставяне на убежище и за приемане на други държави членки.
- 13 Въз основа на посочения принцип органът, който се произнася, може да приеме, че основните права на кандидата няма да бъдат нарушени след прехвърлянето му. Ако обаче последният докаже пред националната юрисдикция, че в компетентната държава членка и от нея се извършват системни нарушения на неговите основни права и/или основни права на граждани на трети държави като цяло, възниква въпросът дали при това положение прехвърлянето трябва да бъде абсолютно забранено и/или принципът на взаимно доверие може автоматично да бъде взет като основа при определянето на компетентната държава членка.
- 14 *Rechtbank* (първоинстанционен съд) е убеден, че в Малта се извършват *отблъсквания* в голям мащаб и че там има структурни недостатъци по отношение на капацитета за приемане и качеството на приемането. Също така, мигрантите се задържат систематично и при особено лоши условия. Освен това процедурата за предприемане на действия срещу задържането е опорочена, защото достъпът до съдилищата и до правна помощ не е гарантиран. Основните права се нарушават не само на външната граница, но и след влизането в страната. Освен това, за разлика от други държави членки, Малта не отрича, че вече не е в състояние да изпълнява международните си задължения.
- 15 Според *Rechtbank* (първоинстанционен съд) отблъскването представлява нарушение на членове 1, 4, 18 и 19 от Хартата. Също така, ЕСПЧ многократно постановява, че начинът, по който Малта задържа кандидатите, нарушава член 5 от ЕКПЧ.
- 16 Понастоящем *Rechtbank* (първоинстанционен съд) се пита какъв е обхватът на принципа на взаимно доверие и иска да установи дали този принцип може да бъде разделен по такъв начин, че впоследствие да бъде поставен въпросът къде и в какъв период се извършват нарушения на Хартата, за кои

основни права става дума и до каква степен има значение отношението на компетентната държава членка.

- 17 Нито Хартата, нито ЕКПЧ предвижда йерархия между различните основни права. Ето защо Rechtbank (първоинстанционен съд) приема, че принципът на взаимно доверие изисква всички основни права да се зачитат винаги и на територията на всички държави членки, а не само по отношение на кандидатите, които се връщат в държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата им за убежище.
- 18 Ако Съдът тълкува правото на Съюза в смисъл, че трябва да бъде разгледана само опасността за съответния кандидат от нарушаване на член 4 от Хартата, Rechtbank (първоинстанционен съд) стига до извода, че Съдът счита принципа на взаимно доверие за делим. В този случай Rechtbank (първоинстанционен съд) иска от Съда да изясни кое правно основание трябва да се приложи.
- 19 Централният правен въпрос е дали съдилищата трябва да разделят принципа на взаимно доверие на доверие преди прехвърлянето и доверие след прехвърлянето, както и на доверие по отношение на конкретното положение на кандидата, който се връща, и доверие в зачитането от компетентната държава членка на всички основни права спрямо всички граждани на трети държави.
- 20 Дадено решение се основава на „доверие“, когато става дума за очаквания по отношение на бъдещи събития. Ако фактически се установи, че компетентната държава членка не изпълнява задълженията си да зачита основните права, възниква въпросът на какво се основава това доверие.
- 21 Първият въпрос е дали при установяването, че компетентната държава членка извършва тежки и системни нарушения на няколко основни права спрямо граждани на трети държави, прехвърлянето към тази държава членка трябва да бъде забранено само поради тази причина. Ако отговорът на този въпрос е отрицателен, тогава възниква въпросът дали взаимното доверие все още трябва да бъде отправна точка при проверката дали е налице положение по смисъла на член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин.
- 22 Rechtbank (първоинстанционен съд) иска да се установи дали изразът „отношението в държавите членки“, използван от Съда в точка 82 от решение Jawo, трябва да се разбира като „в държавите членки и/или от тях“. Ако този израз следва да се тълкува стеснително като „в“ в смисъл „на територията на държавата членка“, членове 18 и 19 от Хартата и член 3, параграф 1 от Регламента от Дъблин губят смисъла си. Ако кандидатите са държани далеч от територията на държавите членки, „В“ държавите членки всъщност не може да бъде извършено нарушение.
- 23 Съображение 32 от Регламента от Дъблин изглежда сочи, че задължението за зачитане на основните права възниква веднага щом кандидатът попадне

под (юрисдикцията, респ.) влиянието на държавите членки, а не едва след като действително е влязъл в Съюза. Всяко друго тълкуване засяга практическото действие на Хартата и на член 3, параграф 1 от Регламента от Дъблин, тъй като дадена държава членка може да избегне компетентността си спрямо граждани на трети държави именно като възпрепятства на практика тяхното влизане.

- 24 Освен това член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин може да не допуска прехвърлянето. При прилагането на тази разпоредба е необходимо да се провери в какво положение ще се окаже кандидатът след неговото прехвърляне. Съгласно точка 82 от решение Jawo, която съответства на съображение 32 от Регламента от Дъблин, „отношението към търсещите“ международна закрила лица трябва да отговаря по-конкретно на изискванията на Хартата и на ЕКПЧ. Ето защо обхватът на принципа на взаимно доверие и периодът, през който държавите членки трябва да изпълнят своите задължения, очевидно не са ограничени нито до периода след прехвърлянето, нито само до спазването на член 4 от Хартата.
- 25 Rechtbank (първоинстанционен съд) иска от Съда да установи колко стеснително трябва да се тълкува член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин и дали трябва да се отчете само спазването на член 4 от Хартата или на всички основни права.
- 26 Rechtbank (първоинстанционен съд) моли да се разясни и дали степента на опасността от нарушаване на основни права след прехвърлянето се влияе и от нарушения, извършени преди прехвърлянето спрямо кандидата или граждани на трети държави като цяло. За разлика от Директива 2011/95 Регламентът от Дъблин не съдържа разпоредба, съгласно която наличието на предходно преследване ясно показва, че опасението на кандидата е основателно.
- 27 В настоящия случай решението за прехвърляне е издадено след като е постигнато споразумение относно поемането на отговорност. Според нидерландската съдебна практика така се гарантира, че член 4 от Хартата няма да бъде нарушен. За Rechtbank (първоинстанционен съд) възниква въпросът дали посоченото се прилага и в положение като това в Малта.
- 28 Цитираното нидерландско тълкуване на това споразумение означава, че неговото съдържание и обхват са по-широки от хипотезите, предвидени от законодателя на Съюза в член 18 от Регламента от Дъблин. Тази разпоредба гарантира поемането на отговорност или обратното приемане, но не и разглеждането на молбата за убежище. Ето защо Rechtbank (първоинстанционен съд) моли Съда да изясни обхвата на споразумението относно поемането на отговорност.
- 29 Освен това възниква въпросът какво значение има отношението на компетентната държава членка. По този въпрос в точка 92 от решение Jawo

Съдът посочва, че в случай на безразличие на органите на държава членка недостатъците, които не допускат прехвърлянето, следва да са с „особено висока степен на сериозност“. Следва въпросът дали тази степен е по-ниска, ако не е налице безразличие на органите. За кандидата обаче няма особено значение дали нарушаването на основните му права се дължи на безразличието или на безсилието на компетентната държава членка. От правна гледна точка големият приток от граждани на трети държави и свързаните с това практически проблеми трудно могат да обосноват прекратяване на изпълнението на произтичащите от правото на Съюза задължения за спазване на основните права.

- 30 За разлика от дела C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/21 и C-328/21, въпросите на *Rechtbank* (първоинстанционен съд) се отнасят до положение, при което преди прехвърлянето при евентуално компетентната държава членка са налице значителни недостатъци досежно нейните произтичащи от правото на Съюза задължения за зачитане на основните права и следователно последната не действа в рамките на правните изисквания, а ги нарушава. Въпросите се отнасят изключително до проблема дали прехвърлянето трябва да бъде абсолютно забранено и, при условията на евентуалност, дали принципът на взаимно доверие следва да не се прилага при определяне на компетентната държава членка, ако са налице извършени преди прехвърлянето нарушения на основните права или срещу граждани на трети държави като цяло.
- 31 Ако прехвърлянето вече не е изключено при упоменатите обстоятелства, следващият въпрос е дали държавата членка, която желае да прехвърли кандидата, може да се позовава на принципа на взаимно доверие, или е длъжна, в съответствие с правото на Съюза, сама да премахне всякакво съмнение, че член 4 от Хартата ще бъде нарушен след прехвърлянето, или пък трябва да докаже, че това няма да се случи.
- 32 Като се позовава на решение от 16 февруари 2017 г., *C. K. и др.* (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), *Rechtbank* (първоинстанционен съд) иска от Съда да установи дали в случай че кандидатът представи обективни доказателства за извършени преди прехвърлянето сериозни нарушения на основните права, извършващата прехвърлянето държава членка трябва да изключи възможността това прехвърляне да доведе до реална опасност от нарушаване на член 4 от Хартата, и следователно да отстрани всички сериозни съмнения дали гарантираните от Хартата основни права ще бъдат спазени след прехвърлянето.
- 33 Обръщането на тежестта на доказване е в съответствие със задълженията на държавите членки. Освен това държавите членки могат да поемат тази тежест на доказване по-лесно от кандидата. Споразумението относно поемането на отговорност вече служи като гаранция, че компетентната държава членка ще изпълни задълженията си по член 18 от Регламента от Дъблин. Освен това биха могли да бъдат поискани изрични гаранции във

връзка по-конкретно с поемането на отговорност след прехвърлянето и да се провери до каква степен тези гаранции се спазват.

- 34 Ако Съдът тълкува правото на Съюза в смисъл, че независимо от предходни нарушения на основни права, различни от правата по член 4 от Хартата, съгласно принципа на взаимно доверие извършващата прехвърлянето държава членка няма друго задължение за мотивиране и разглеждане, възниква въпросът как кандидатът може да докаже, че член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин не допуска прехвърлянето.
- 35 Също така Rechtbank (първоинстанционен съд) иска да бъде установено какви изисквания и какви стандарти трябва да се прилагат към доказателствата, които кандидатът представя в подкрепа на опасенията си, че след прехвърлянето му ще се окаже в положение, несъвместимо с член 4 от Хартата. Всъщност в приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014 не са посочени доказателства относно прилагането на член 3, параграф 2 и член 17, параграф 1 от Регламента от Дъблин.
- 36 С оглед отправната точка на Регламента от Дъблин, че — доколкото не е налице изключение — се провежда индивидуално интервю с кандидата, за да се определи коя държава членка е компетентна, декларацията на кандидата за неговия опит в компетентната държава членка би трябвало да има значение. Всъщност тази декларация може да съдържа индиции, че прехвърлянето трябва да бъде забранено съгласно член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин или че държавата членка, която трябва да определи коя държава членка е компетентна, поема разглеждането на молбата за убежище.
- 37 Ако изложеното тълкуване е правилно, това означава, че трябва да се провери дали може да бъде кредитирана декларацията на кандидата. От Съда се иска да изясни този пункт и да посочи какви изисквания могат да бъдат поставени към кандидата. Според Rechtbank (първоинстанционен съд) обаче тези изисквания не бива да са толкова високи, че да е невъзможно той да ги изпълни.
- 38 Освен това кандидатът не може да иска никакви гаранции от компетентната държава членка. Принципът, че при нарушение на неговите основни права след прехвърлянето кандидатът трябва да се обърне към органите на компетентната държава членка, предполага, че първо той трябва да е бил обект на това нарушение, дори ако предишните нарушения на основните права са били или е трябвало да бъдат известни на извършващата прехвърлянето държава членка.
- 39 В случай на дъблинска процедура предишният опит на кандидата за убежище често се основава на „отрицателни факти“, като възпрепятстване на достъп до процедурата или до приемане. Този вид нарушение е много трудно да се докаже, особено след като обикновено не се издават документи

в тази насока. Следователно трябва да се изясни и какви доказателства може да използва кандидатът в подкрепа на твърдението си, че член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин не допуска прехвърлянето му, както и какви изисквания и какъв стандарт относно доказателствата трябва да се приложат към декларациите, направени от самия кандидат.

- 40 Трябва да се изясни също дали държавите членки имат задължение за сътрудничество, подобно на предвиденото в член 4 от Директива 2011/95, и дали при положение като това в Малта извършващата прехвърлянето държава членка трябва да кредитира доказателствата на кандидата, за да предотврати нарушаването на основните му права след прехвърлянето.
- 41 С оглед на големия брой подобни дела, чието разглеждане не може да бъде спряно в очакване на решението на Съда, Rechtbank (първоинстанционен съд) моли настоящото дело да се разгледа по реда на бързото производство съгласно член 105 от Процедурния правилник на Съда.