

Дело C-392/22

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

15 юни 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

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

Дата на акта за преюдициално запитване:

15 юни 2022 г.

Жалбоподател:

X

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 Полша. Жалбоподателят обжалва това решение, защото се опасява, че ако бъде прехвърлен в Полша, ще попадне в положение, несъвместимо с гарантираните от Хартата основни права.

Предмет и правни основания на преюдициалното запитване

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

конкретно с отблъскване („pushbacks“) и задържане. Възникват и въпроси относно доказателствата на жалбоподателя и стандарта на доказване на твърденията му, че прехвърлянето трябва да бъде отказано на основание член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин. Накрая, следва също да се установи дали за отговора на поставените въпроси е от значение възможността на жалбоподателя да докаже, че липсват ефективни правни средства за защита.

Преюдициални въпроси

I. Трябва ли Регламентът от Дъблин¹ с оглед на съображения 3, 32 и 39 от този регламент във връзка с членове 1, 4, 18, 19 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз² 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 в държавата членка, компетентна да разгледа молбата им за убежище 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, 18, 19 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че ако евентуално компетентната държава членка извършва тежки и системни нарушения на правото на Съюза, извършващата прехвърлянето държава членка не може в рамките на Регламента от Дъблин да приеме автоматично принципа на взаимно доверие между държавите, а трябва да отстрани всички съмнения относно това, че след прехвърлянето му кандидатът няма да 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 и/или проверка, съответно трябва ли при тежки и системни нарушения на основни права спрямо граждани на трета държава да бъдат получени индивидуални гаранции от компетентната държава членка, че основните права на кандидата ще бъдат (напълно) спазени след прехвърлянето му? Различен ли

¹ Регламент (ЕС) № 604/2013 (L 180/31).

² Харта на основните права на Европейския съюз (2012/C 326/02).

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?

IV. Различен ли ще е отговорът на предходните въпроси по точка III, ако кандидатът докаже, че подаването на жалба по административен ред до органите и/или използването на средства за правна защита в компетентната държава членка е невъзможно и/или неефективно?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза и международното право

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

Членове 1, 4, 18, 19, 47, 51—53 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

Съображения 3, 19, 32 и 39, както и членове 3, 5 и 17 от Регламент (ЕС) № 604/2013 (наричан по-нататък „Регламента 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 фактите и на главното производство

- 1 Жалбоподателят подава на 9 ноември 2021 г. в Полша молба за международна закрила. На 21 ноември 2021 г. той пристига в Нидерландия и на 22 ноември 2021 г. подава молба за международна закрила в тази държава. На 1 февруари 2022 г. на основание член 18, параграф 1, буква б) от Регламента от Дъблин между Нидерландия и Полша е постигнато споразумение, че Полша поема отговорност като компетентна държава да разгледа молбата за убежище.
- 2 С акт от 20 април 2022 г. ответникът отказва да разгледа подадената от жалбоподателя молба за международна закрила, тъй като счита, че Полша е компетентна в това отношение. Жалбоподателят подава жалба по съдебен ред срещу този отказ. Voorzieningenrechter (съдия в обезпечителното производство) постановява да бъдат отправени до Съда преюдициални въпроси и разпорежда жалбоподателят да не бъде прехвърлян в Полша до постановяването на решение по жалбата му. Тъй като преюдициалните запитвания по дела C-614/21 и C-208/22 (две сходни дела относно молби за убежище, за които се счита, че съответно Малта и Хърватия са компетентни

да ги разгледат), са били оттеглени и поради това Съдът вече не е длъжен да се произнася, Rechtbank е поставил отново на Съда отправените тогава въпроси.

Основни доводи на страните в главното производство

- 3 Жалбоподателят възразява срещу прехвърлянето си в Полша, тъй като се опасява, че там основните му права ще бъдат нарушени, както заявява, че това вече му се е случило по време на престоя му в тази държава. Той твърди, че полските органи са го извеждали трикратно от територията на Съюза чраз т.нар. „отблъскване“ („pushbacks“) в Беларус. Жалбоподателят подкрепя твърденията си със свои изявления и с доклади на неправителствени организации относно положението в Полша на граждани на трети държави и на лица, прехвърлени в Полша съгласно Регламента от Дъблин.
- 4 Ответникът твърди, че въз основа на принципа на взаимно доверие (посочен във въпросите като взаимно доверие между държавите) и споразумението относно поемането на отговорност може да се приеме, че основните права на жалбоподателя няма да бъдат нарушени след прехвърлянето му в Полша. Не съществува и риск жалбоподателят да бъде изведен от територията на Полша посредством отблъскване („pushbacks“). Освен това жалбоподателят не е представил документални доказателства в подкрепа на твърденията си за неговия опит в Полша. Той също така не е подал оспорил пред полските органи твърдяното неспазване на правото на Съюза, въпреки че не е установено, че това не е било възможно. На последно място, не било ясно какво иска да защити Rechtbank с поставените въпроси. Всъщност Комисията била длъжна да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Полша, в случай че тази държава членка прилага отблъскване („pushbacks“) или не взема предвид решения на Съда.

Кратко изложение на мотивите за запитването

- 5 Rechtbank счита, че прилагането на Регламента от Дъблин се ръководи от принципа 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.
- 6 Праверката по член 3, параграф 2 от Регламента от Дъблин се ограничава до положението след прехвърлянето, и по-специално до приемането и условията на живот по време на процедурата за предоставяне на убежище, както и до качеството на тази процедура в компетентната държава членка, като това включва и възможността на чужденеца евентуално да подаде жалба по административен ред и жалба пред национална юрисдикция.

- 7 При разглеждането на дела по обжалване на решения за прехвърляне в компетентната държава членка на основание Регламента от Дъблин Rechtbank все по-често се сблъсква с правния въпрос дали трябва да се основе на принципа на взаимно доверие, след като 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“).
- 8 Същевременно държавите членки са длъжни да спазват Женевската конвенция, Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) и Хартата. Предвидената в тези актове забрана за връщане, която според ЕСПЧ предполага разглеждане на основанията за убежище за всеки отделен случай, обаче би загубила всякакво значение, ако за граждани на трети държави действително стане невъзможно да влизат на територията на Съюза, за да кандидатстват за международна закрила.
- 9 От решение Jawo нидерландският Rechtbank прави извода, 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.
- 10 Отблъскването („pushbacks“) и оттеглянето („pullbacks“) обаче подкопават ефективността на Регламента от Дъблин и на 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.
- 11 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 от и в компетентната държава членка се извършват системни нарушения на негови основни права и/или на основни права на граждани на трети държави като цяло, възниква въпросът дали при това положение прехвърлянето трябва да бъде абсолютно забранено и/или при определянето на компетентната държава членка автоматично може да се прилага принципът на взаимно доверие.
- 12 Според Rechtbank в Полша отдавна има нарушения на основни права. Те са не само по външните ѝ граници, но и след влизането на територията ѝ. Граждани на трети държави са арестувани и отвеждани до външните граници, за да бъдат изведени от територията, без да могат да заявят, че желаят да подадат молба за убежище. В това отношение Rechtbank се позовава по-специално на публично изявление на Amnesty International от 11 април 2022 г. В него Amnesty International съобщава за широко

разпространени и структурни практики за отблъскване („pushbacks“) от страна на полските органи, като от октомври 2021 г. Полша е въвела в закона тези практики в отговор на т.нар. „хибридна война“, водена от Беларус. Според Rechtbank подобна национална уредба явно противоречи на правото на ЕС.

- 13 Освен нарушенията на външната граница с Беларус Rechtbank установява от достоверни източници, че съществуват съмнения относно независимостта на полските съдилища.
- 14 С това преюдициално запитване Rechtbank иска да се установи какъв е обхватът на принципа на взаимно доверие и дали той може да бъде разделен в зависимост от това къде и кога са извършени нарушенията на Хартата, кои основни права са засегнати и до каква степен е от значение поведението на компетентната държава членка.
- 15 Хартата и ЕКПЧ не установяват йерархия на всички основни права. Ето защо Rechtbank приема, че принципът на взаимно доверие предполага 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.
- 16 Ако Съдът тълкува правото на Съюза в смисъл, че трябва да се разгледа само въпросът дали за съответния кандидат съществува опасност от нарушаване на член 4 от Хартата, Rechtbank стига до извода, че според Съда принципът на взаимно доверие е делим. Ако тона е така, Rechtbank иска от Съда да изясни кое правно основание трябва да се приложи.
- 17 Централният правен въпрос е дали съдилищата трябва да разделят принципа на взаимно доверие, както следва — на доверие преди и след прехвърлянето, на доверие по отношение на конкретното положение на кандидата, който се връща, и на доверие в зачитането от компетентната държава членка на всички основни права спрямо всички граждани на трети държави.
- 18 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.
- 19 Първият въпрос е дали, ако се установи, че компетентната държава членка извършва тежки и системни нарушения на някои основни права спрямо граждани на трети държави, прехвърлянето на такива граждани към тази държава членка трябва да бъде забранено само поради тази причина. Ако отговорът на този въпрос е отрицателен, 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.

- 20 Rechtbank 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.
- 21 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.
- 22 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 лицата“, търсещи международна закрила, 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 изпълняват своите задължения, очевидно не са ограничени нито до периода след прехвърлянето, нито само до спазването на член 4 от Хартата.
- 23 Rechtbank 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.
- 24 Освен това Rechtbank моли да се разясни и дали степента на опасност 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.
- 25 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 възниква въпросът дали посоченото се прилага и в положение като това в Полша.

- 26 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 моли Съда да изясни обхвата на споразумението относно поемането на отговорност.
- 27 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 нежелание на органите на държава членка недостатъците, които не допускат прехвърлянето, следва да са с „особено висока степен на сериозност“.
- 28 Според Rechtbank в момента в Полша е налице такова нежелание. Rechtbank иска все пак да се установи дали, ако, докато постанови окончателно решение, полските органи променят поведението си и спрат да проявяват нежелание, степента на сериозност би била по-ниска. За кандидата не било от особено значение дали нарушаването на основните му права се дължи на нежеланието, или на безсилието на компетентната държава членка. От правна гледна точка големият приток от граждани на трети държави, по-специално украинци, и свързаните с това практически проблеми трудно могли да обосноват прекратяване на изпълнението на произтичащите от правото на Съюза задължения за спазване на основните права. Всъщност член 33 от Регламента от Дъблин предвиждал за такива случаи на голям приток на бежанци „механизъм за ранно предупреждение, подготовка и управление на кризи“. Полша обаче не задействала този механизъм.
- 29 За разлика от дела C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/21 и C-328/21 въпросите на Rechtbank се отнасят до положение, при което преди прехвърлянето в 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 спрямо граждани на трети държави като цяло.
- 30 Ако прехвърлянето при упоменатите обстоятелства вече не е изключено, 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 или да докаже, че член 4 от Хартата няма да бъде нарушен след прехвърлянето.

- 31 Като се позовава на решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (С-578/16 PPU, EU:C:2017:127) и на решение на ЕСПЧ от 18 ноември 2021 г. по дело М. Н. и др./Хърватия (дело № 15670/18 и 43115/18, SE:ECHR:2021:1118JUD001567018), Rechtbank 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.
- 32 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. Тъй като самото търсещо убежище лице не може да изисква гаранции от държавата членка, че основните му права няма да бъдат нарушени след прехвърлянето, принципът, че в случай на такива нарушения търсещото убежище лице трябва да се обърне към органите на компетентната държава членка след прехвърлянето, означава, че то първо трябва да понесе нарушение, дори ако извършващата прехвърлянето държава членка е знаела или е трябвало да знае за предходните нарушения на основните права. Поради това Rechtbank поставя въпроса дали в случай като този с Полша извършващата прехвърлянето държава членка трябва да окаже съдействие на кандидат, който не може да докаже, че е налице риск от нарушаване на основните му права, като изиска индивидуални гаранции.
- 33 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.
- 34 Също така Rechtbank 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.

- 35 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 индикации, 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.
- 36 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* обаче тези изисквания не бива да са толкова високи, че да е невъзможно той да ги изпълни.
- 37 В случай на дъблинска процедура предишният опит на кандидата за убежище често се основава на „отрицателни факти“, като отказ 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.
- 38 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 Полша извършващата прехвърлянето държава членка трябва да кредитира доказателствата на кандидата, за да може да провери дали да приеме, че основните права на кандидата ще бъдат нарушени след прехвърлянето.
- 39 Освен това *Rechtbank* посочва, че всъщност не е ясно как се гарантира ефективно достъпът до правосъдие в Полша, като се има предвид, че отблъскването („pushbacks“) не се основава на административни решения и извършените нарушения остават ненаказани, тъй като отблъскването („pushbacks“) е предвидено в закона.
- 40 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция поставя въпроса дали при липсата на ефективни правни средства за защита извършващата прехвърлянето държава членка носи по-голяма тежест на доказване и дали трябва да се увери в по-голяма степен, че основните права на кандидата няма да бъдат нарушени след прехвърлянето.
- 41 С оглед на големия брой подобни дела, чието разглеждане не може да бъде спряно в очакване на решението на Съда, *Rechtbank* моли настоящото дело

да бъде разгледано по реда на бързото производство съгласно член 105 от Процедурния правилник на Съда.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ