

Дело C-454/23**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

18 юли 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostasias (Кипър)

Дата на акта за преюдициално запитване:

19 юни 2023 г.

Жалбоподател:

К.А.М.

Ответник:

Република Кипър

Предмет на главното производство

Жалба по съдебен ред, с която жалбоподателят в главното производство оспорва решението на Anatheoritikis Archis Prosfygon (Орган за контрол на бежанците, Кипър) от 30 юли 2019 г., с което се отхвърля жалбата му по административен ред срещу решението на Ypiresia Asyloou (Служба по въпросите на убежището, Кипър) от 12 април 2019 г. за отнемане на статута на бежанец, който тази служба е предоставила на жалбоподателя.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 14, параграф 4, буква а) от Директива 2011/95 с оглед на първичното право на Съюза и на международното право — член 267ДФЕС.

Преюдициални въпроси

- 1) Могат ли разпоредбите на член 14, параграф 4, буква а) 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 (преработен текст), съгласно които статутът на бежанец може да бъде отнет, когато са налице разумни основания лицето да бъде разглеждано като заплаха за сигурността на държавата на закрила, да се тълкуват — с оглед на разпоредбите на член 78, параграф 1 ДФЕС, на Женевската конвенция за правния статут на бежанците и на член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз относно правото на убежище — в смисъл, че позволяват отнемането на статута на бежанец поради поведение в миналото или действия, за които се твърди, че са извършени от бежанеца преди влизането му в страната на закрила и извън страната на закрила и които не са част от поведението, представляващо основание за изключване от кръга на бежанците, с оглед на разпоредбите на член 1, буква Е от Женевската конвенция за бежанците и на член 12 от Директива 2011/95 относно изключването, определящи изчерпателно основанията, на които дадено лице може да бъде изключено от кръга на бежанците?

- 2) При утвърдителен отговор на [първия въпрос], съвместим ли е така тълкуваният член 14, параграф 4, буква а) с член 18 от Хартата и с член 78, параграф 1 ДФЕС, които предвиждат по-специално съответствието на вторичното право на [Съюза] с Женевската конвенция, чиято клауза за изключване, предвидена в член 1, буква Е, е формулирана изчерпателно и трябва да се тълкува стеснително?
- 3) Как трябва да се тълкува понятието „заплаха за сигурността на държавата“ в контекста на прилагането на член 14, параграф 4, буква а) от Директива 2011/95/ЕС с оглед на изключително високия стандарт за това понятие, предвиден в член 33, параграф 2 от Женевската конвенция, както и на тежките последици за бежанеца, чийто статут е отнет, и по-специално може ли този член да включва оценка на заплахата във връзка с предполагаеми действия или поведение, предхождащи влизането в страната на закрила? Може ли понятието „заплаха за сигурността на държавата“ в контекста на прилагането на член 14, параграф 4, буква [а)] от Директива 2011/95/ЕС да включва действия или поведение на бежанеца, които не са били извършени в тази държава?

Релевантни разпоредби на международното право

Конвенция за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“): член 1, буква Е

Релевантни разпоредби на правото на Съюза и практика на Съда

Договор за функционирането на Европейския съюз: член 78, параграф 1.

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“): член 18.

Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 2013 г., стр. 60): съображения 49 и 50 и член 2, буква о).

Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9): член 12, параграф 2 и член 14, параграф 4.

Решения от 9 ноември 2010 г., В и D (C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661); от 4 април 2017 г., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255); от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403); от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791); от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C- 487/19, EU:C:2021:798) и от 22 септември 2022 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság и др. (C- 159/21, EU:C:2022:708).

Релевантни разпоредби на националното право

Закон за бежанците от 2000 г. (L. 6(I)/2000): член 6А, параграфи 1, 1А и 2.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 29 декември 2018 г. жалбоподателят влиза незаконно на територията на Република Кипър през окупираните територии. На 10 януари 2019 г. той подава молба за предоставяне на международна закрила. На 18 януари и 20 март 2019 г. са проведени разговори с жалбоподателя за разглеждане на молбата му, докато е бил задържан.
- 2 На 28 януари 2019 г. Службата за борба с тероризма (Кипър) изпраща на Службата по въпросите на убежището (Кипър) поверително писмо, в което се посочва, че молителят представлява заплаха.
- 3 След като разглежда молбата на молителя, Службата по въпросите на убежището решава да му предостави статут на бежанец. Молбата му обаче е

отхвърлена от ръководителя на Службата по въпросите на убежището на основание член 6А, параграф 1, буква с) от Закона за бежанците, съгласно който „статутът на бежанец се отнема, когато по основателни причини ръководителят на службата [...] счита, че съответното лице представлява заплаха за сигурността на републиката“.

- 4 По-специално в решението на Службата по въпросите на убежището подробно се посочват доводите, изтъкнати от молителя на всички етапи на молбата му за убежище, които са разделени на три основни факта, а именно: i) мароканското гражданство на кандидата; ii) религиозния му статус на атеист; и iii) предполагаемите опасения на молителя от преследване, ако бъде върнат в Мароко поради това, че е атеист.
- 5 След като прави преценка на личната надеждност на молителя и извършва независимо проучване, за да събере информация за положението в Мароко по отношение на религиозните въпроси и третирането на атеистите и на други малцинства в обществото, Службата по въпросите на убежището приема доводите на молителя по отношение на всички факти.
- 6 Въпреки това, като се позовава на член 6А, параграф 1, буква с) от Закона за бежанците и като взема предвид писмата на Отдела за гражданския регистър на населението и имиграцията, както и писмото на Отдела за борба с тероризма, в които молителят се посочва като лице, считано за заплаха за кипърското общество и за сигурността на Република Кипър, Службата по въпросите на убежището решава да отнеме статута на бежанец на молителя.
- 7 Писмото на Службата по въпросите на убежището относно отхвърлянето на молбата на жалбоподателя му е връчено на 16 април 2019 г.
- 8 Молителят подава жалба по административен ред пред Anatheoritiki Archi Prosfygon (Компетентен орган за контрол на бежанците, Кипър), който на 30 юли 2019 г. приема решение, с което потвърждава решението на Службата по въпросите на убежището и заключава, че молителят е доказал, че отговаря на необходимите условия за предоставяне на статут на бежанец по религиозни причини. Като отчита обаче факта, че жалбоподателят се счита за лице, представляващо заплаха за кипърското общество и за сигурността на републиката, посоченият орган приема, че той не заслужава да му бъде предоставен статут на бежанец и че следователно статутът му на бежанец трябва да бъде отнет на основание член 6А, параграф 1, буква с) и член 6А, параграф 1 от Закона за бежанците.
- 9 На 14 октомври 2019 г. молителят подава жалба по съдебен ред пред Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostasias (Административен съд за международна закрила, Кипър), с която иска отмяна на посоченото решение на Anatheoritiki Archi Prosfygon.

- 10 Молителят, който е бил задържан, е освободен на 24 февруари 2020 г., след като Anotato Dikastirio (Върховен съд, Кипър) уважава молбата му за habeas corpus.
- 11 На 21 април 2021 г. адвокатът на жалбоподателя подава искане за издаване на определение съгласно член 267 ДФЕС за отправяне до Съда на редица преюдициални въпроси, посочени в приложението към това искане.

Основни доводи на страните в главното производство

- 12 Основната теза на жалбоподателя е, че на Съда следва да се постави въпрос, за да се определи дали разпоредбите на член 14, параграф 4, буква а) от Директива 2011/95, съгласно които статутът на бежанец може да бъде отнет, когато са налице разумни основания лицето да бъде разглеждано като заплаха за сигурността на държавата на закрила, могат да се тълкуват в смисъл, че позволяват отнемането на статута на бежанец поради поведение в миналото или действия, за които се твърди, че са извършени от бежанеца преди влизането му в страната на закрила и извън страната на закрила и които не са част от поведението, представляващо основание за изключване от кръга на бежанците, и не могат да бъдат подведени под член 33 от Женевската конвенция като поведение в миналото преди влизането му в страната на закрила.
- 13 При утвърдителен отговор на предходния въпрос се пита дали това тълкуване разширява изчерпателния списък на случаите, когато изключването от кръга на бежанците е позволено съгласно Женевската конвенция.
- 14 Република Кипър, чрез Службата по въпросите на убежището (наричана по-нататък „ответникът“), предлага искането да бъде отхвърлено. Ответникът възразява, че не е изпълнено нито едно от предвидените в член 267 ДФЕС условия за отправяне на преюдициално запитване до Съда, и по-специално условието за липса на средство за правна защита в националното право.
- 15 Той твърди, че член 14, параграф 4, буква а) от Директива 2011/95 бил недвусмислен и че при всички положения в настоящия случай се прилагал член 14, параграф 5 от тази директива. Освен това член 6А от Закона за бежанците бил хармонизиран с посочената директива и позволявал отнемането на статута на бежанец по време на разглеждането на молбата за международна закрила на молителя. Накрая, ответникът твърди, че жалбоподателят не можел да иска от Съда да разгледа вторичното право във връзка с разпоредбите на международното право, а само във връзка с Договорите и първичното право.
- 16 Освен това той твърди, че понятието „заплаха за сигурността на държавата“ било тълкувано от правото на Съюза и че въпросите, свързани с

- националната сигурност, са изключителна компетентност на държавите членки.
- 17 Той посочва също, че с искането си жалбоподателят цели да бъдат разгледани въпроси, свързани със съвместимостта на националното право с правото на Съюза, което не било от компетентността на Съда.
 - 18 Твърди се също, че разглеждането на съвместимостта на правото на Съюза с Женевската конвенция, което е предмет на втория преюдициален въпрос, не попада в приложното поле на член 78 ДФЕС, и че третият преюдициален въпрос е ирелевантен за целите на разглежданите въпроси.
 - 19 Освен това ответникът подчертава, че като се има предвид, че съществувала съдебна практика относно тълкуването на общностната разпоредба, запитващата юрисдикция не била длъжна да отправи преюдициално запитване до Съда, тъй като това забавяло разглеждането на делото и доброто правораздаване.
 - 20 Жалбоподателят подчертава, че макар да е част от свободата на преценка на запитващата юрисдикция, отправянето на преюдициални въпроси е необходимо, за да може тя да се произнесе, по-специално що се отнася до тълкуването на разпоредбите на Директива 2011/95 с оглед на разпоредбите на ДФЕС и Женевската конвенция, тъй като последната представлява основата на цялата обща европейска политика в областта на предоставянето на убежище.
 - 21 Освен това жалбоподателят твърди, че условието за „липса на правни средства за защита съгласно националното право“, се отнасяло до случаите на задължително отправяне на преюдициално запитване от юрисдикция, чието решение не подлежи на обжалване, а не до евентуални запитвания като настоящото. Той уточнява също, че „Съдът следва да предостави на отправилата запитването национална юрисдикция насоки за тълкуването на правото на Съюза, които могат да са необходими за решаването на спора в главното производство, като същевременно вземе предвид съдържащата се в акта за преюдициално запитване информация за националното право, приложимо към посочения спор и към фактите, които го характеризират“ [решение от 6 октомври 2021 г., *W.Ż.* (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване), C-487/19, EU:C:2021:798, т. 78].
 - 22 Освен това досежно довода на ответника, че вторият преюдициален въпрос има за цел да провери съвместимостта на правото на Съюза с Женевската конвенция, жалбоподателят твърди, че самият член 78, параграф 1 ДФЕС предвижда, че общата политика в областта на предоставянето на убежище трябва да бъде съвместима с Женевската конвенция. Той цитира и релевантната практика на Съда [решение от 14 май 2019 г., *М и Х* (Отнемане на статута на бежанец), C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403], в

която Съдът се произнася частично по съвместимостта на Директива 2011/95/ЕС с Женевската конвенция. Следва също да се подчертае, че целта на тези преюдициални въпроси била да се даде тълкуване на правото на Съюза, а не на националното право или на съвместимостта на националното право с правото на Съюза.

- 23 Що се отнася до понятието „заплаха за сигурността на държавата“, жалбоподателят твърди, че Съдът на Европейския съюз всъщност многократно е тълкувал това понятие, но винаги с оглед на обстоятелствата и фактите по всеки конкретен случай, и следователно все още съществува празнота в тълкуването на приложното поле на член 14, параграф 4, буква а) от Директива 2011/95. Освен това той подчертава противоречието между твърденията на ответника, от една страна, че разглежданото понятие е от изключителната компетентност на държавите членки, и от друга, че то вече е тълкувано от гледна точка на правото на Съюза.
- 24 В отговор на всичко това ответникът твърди, че член 33 от Женевската конвенция не бил приложим в настоящия случай, тъй като не е налице решение за експулсиране на жалбоподателя и той е запазил правото си на пребиваване до приключване на производството по обжалване и следователно не било релевантно да се преценява съвместимостта на този член с член 14, параграф 4, буква а) от Директива 2011/95.
- 25 Освен това ответникът твърди, че имало практика на Съда, която е установила съвместимостта на правото на отнемане на международна закрила и дали това представлява нарушение на Женевската конвенция, като същевременно цитира практиката на Съда в подкрепа и в обосновка на позицията си. Досежно понятието „заплаха за сигурността на държавата“ ответникът цитира, от една страна, решение от 4 април 2017 г. (Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255) и заключението на генералния адвокат М. Szpunar по дело Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, т. 47—79), и от друга, решение от 14 май 2019 г., М. и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 105—112) в подкрепа на становището си, че член 33 от Женевската конвенция не е в разрез с вторичното право и съответно с първичното право. Ответникът се позовава и на заключението на генералния адвокат М. Wathelet по съединени дела М и др. (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2018:486, т. 95—103) по въпроса дали член 14, параграф 4 от Директива 2011/95 е съвместим с член 18 от Хартата и член 78, параграф 1ДФЕС.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 26 Според запитващата юрисдикция страните са съгласни, че фактите, довели до вземането на решението за отнемане на статута на бежанец на молителя, се отнасят до доказателства за поведение и/или действия на молителя в миналото, предхождащи влизането му в Република Кипър.

- 27 Запитващата юрисдикция отчита практиката на Съда, на която се позовава жалбоподателят и която според тази юрисдикция показва, че подобни въпроси са били поставяни в други дела, но че конкретните въпроси, поставени в главното производство, не са намерили отговор.
- 28 По-специално, запитващата юрисдикция се позовава на решение на Съда от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403). Запитващите юрисдикции са поискали от Съда да установи дали разпоредбите на Директива 2011/95, които позволяват на държавите членки да отнемат или да откажат да предоставят статут на бежанец, представляват клауза за преустановяване или изключване, която не се съдържа в Женевската конвенция. От Съда е поискано да установи дали оспорваните разпоредби на Директива 2011/95 са валидни с оглед на разпоредбите на Хартата и на ДФЕС, съгласно които политиката на Съюза в областта на убежището трябва да зачита Женевската конвенция.
- 29 Съдът е постановил, че разпоредбите на Директива 2011/95 относно отмяната и отказа за предоставяне на статут на бежанец поради основания, свързани със защитата на сигурността или на обществото в приемащата държава, са валидни. Той е подчертал, че отнемането и отказът да се предостави статут на бежанец не водят до лишаване на лице, което има основателни опасения от преследване в страната си на произход, нито от статута на бежанец, нито от правата, които Женевската конвенция свързва с този статут, като в този смисъл е посочил, че понятието „статут на бежанец“ по смисъла на Женевската конвенция трябва да се разграничава от понятието „статут на бежанец“, както е определено в Директива 2011/95.
- 30 С това решение Съдът най-напред е приел, че макар Директива 2011/95 да установява европейска система за закрила на бежанците, тя все пак се основава на Женевската конвенция и има за цел да гарантира пълното зачитане на тази конвенция. В този контекст Съдът е уточнил, че ако гражданин на страна извън Общността или лице без гражданство има основателни опасения от преследване в държавата си на произход или пребиваване, той/то трябва да бъде квалифициран(о) като бежанец по смисъла на Директива 2011/95 и на Женевската конвенция, независимо дали му е бил официално предоставен статут на бежанец по смисъла на Директива 2011/95. В това отношение Съдът е отбелязал, от една страна, че Директива 2011/95 определя „статута на бежанец“ като предоставяне на статут на бежанец от държава членка, и от друга, че този акт е чисто декларативен и не представлява съставен елемент от статута на бежанец.
- 31 По-нататък Съдът е посочил, че предвидените в Директивата основания за отнемане и отказ за предоставяне на статут на бежанец са аналогични на основанията, които съгласно Женевската конвенция обосновават връщането на бежанец. Съдът е подчертал, че докато в случаите, в които условията за позоваване на посочените основания са изпълнени, прилагането на Женевската конвенция може да лиши бежанец от закрилата, предлагана от

принципа на забрана за връщане в страна, в която животът или свободата му могат да бъдат застрашени, Директивата трябва да се тълкува и прилага в съответствие със залегналите в Хартата права, които изключват всякаква възможност за връщане в тази страна. При тези обстоятелства Съдът е постановил, че доколкото Директива 2011/95, за да съхрани защитата на сигурността и обществото на приемащата държава членка, предоставя на последната възможността да отнеме или да откаже да предостави статут на бежанец, докато Женевската конвенция позволява именно по същите съображения връщането на бежанец в държава, където животът или свободата му могат да бъдат застрашени, правото на Съюза предоставя на съответните бежанци по-широка международна закрила от гарантираната от Женевската конвенция.

- 32 Съдът е постановил също, че отнемането или отказът да се предостави статут на бежанец не води до лишаване или загуба на статута на бежанец на лицето, което има основателни опасения от преследване в страната си на произход. Всъщност, дори ако това лице не придобие или престане да има достъп до всички права и ползи, които Директивата предоставя на лицата със статут на бежанец, то все пак придобива или запазва достъпа до някои права, предвидени в Женевската конвенция. Ето защо Съдът заключава, че разпоредбите на въпросната директива са съвместими с Женевската конвенция и с разпоредбите на Хартата и на ДФЕС, които изискват спазването на тази конвенция.
- 33 Запитващата юрисдикция се позовава по-специално на точки 79, 80, 81 и 93 от това решение.
- 34 В решение от 9 ноември 2010 г., В и D. (C-57/09 и C-101/09, EU:C:2010:661) Съдът е постановил, че основанията за изключване в разглеждания тогава случай (член 12, параграф 2, букви б) и в) трябва да се тълкуват като последица от минали действия, като е отбелязал, че заплахата, която бежанец може понастоящем да представлява за съответната държава членка, може да бъде отчетена не на основание член 12, параграф 2, а единствено на основание член 14, параграф 4 или член 21, параграф 2.
- 35 Запитващата юрисдикция се позовава по-специално на точки 100—105 от това решение.
- 36 С оглед на гореизложеното запитващата юрисдикция счита за необходимо да отправи преюдициалните въпроси до Съда.