

Дело C-255/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

26 март 2019 г.

Запитваща юрисдикция:Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London
(Обединено кралство)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

22 март 2019 г.

Жалбоподател:

Secretary of State for the Home Department

Ответник:

ОА

Предмет на главното производство

Проблемът пред запитващата юрисдикция е свързан с прекратяването на статута на бежанец и дали тази юрисдикция следва да уважи искането, направено от жалбоподателя, ответникът, сомалийски гражданин, на когото е предоставен статут на бежанец в Обединеното кралство през 2003 г., понастоящем да бъде върнат в Сомалия. В хода на производството пред съдилищата на Обединеното кралство първоначалното основание за неговото извеждане от страната (извършването на тежко престъпление и личната обществена опасност, които изключват статута на бежанец) е отпаднало, а понастоящем изтъкваното основание е, че ответникът е престанал да бъде бежанец, тъй като „не може повече да продължи да отказва получаването на закрила от страната, чието гражданство има, след като обстоятелствата, в резултат на които той е бил признат за бежанец, са престанали да съществуват“ (член 339А от UK Immigration Rules [Имиграционен правилник на Обединеното кралство], член 11, параграф 1, буква д) от Директива 2004/83/ЕО на Съвета (понастоящем член 11, параграф 1, буква д) от Директива 2011/95/ЕС на Съвета). По-специално

запитващата юрисдикция трябва да реши дали наличието на „закрила на страната, чийто гражданин е“ лицето по смисъла на определението за „бежанец“, съдържащо се в член 2 от Директива 2004/83, трябва да се доказва само въз основа на закрилата, предоставяна или осигурявана от държавни субекти.

Предмет и правни основания на преюдициалното запитване

Запитването е отправено на основание член 267 ДФЕС. Запитващата юрисдикция иска тълкуване на член 2, буква д) и на член 11, параграф 1, буква д) от Директива 2004/83 (наричана по-нататък „Директивата за признаване“).

Преюдициални въпроси

„1) Следва ли „закрила от страната, чието гражданство има“ лицето, по смисъла на член 11, параграф 1, буква д) и член 2, буква д) от [Директивата за признаването], да се разбира като държавна закрила?

2) При решаване на въпроса дали са налице основателни опасения от преследване по смисъла на член 2, буква д) от [Директивата за признаването] и на въпроса дали съгласно член 7 [от Директивата за признаване] е налице закрила срещу такова преследване, следва ли „тестът за закрила“ или „разследването относно закрилата“ да се прилагат във връзка с и двата въпроса и, ако това е така, прилагат ли се едни и същи критерии във всеки от тези случаи?

3) Оставяйки настрана приложимостта на закрилата от недържавни субекти съгласно член 7, параграф 1, буква б) и допускайки, че отговорът на въпрос 1) по-горе е утвърдителен, следва ли ефективността или наличието на закрила да се преценява само с оглед на действията/функциите на закрила на държавни субекти или могат да се вземат предвид действията/функциите на закрила, осъществявани от частни субекти (на гражданското общество), например семейства и/или кланове?

4) Едни и същи ли са (както се допуска във въпроси 2) и 3) критериите, които се прилагат при „разследването относно закрилата“, което следва да се направи, когато се разглежда прекратяването по член 11, параграф 1, буква д), и тези, които се прилагат в контекста на член 7)?

Разпоредби от правото на Европейския съюз, на които се прави позоваване

Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на

гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила („Директивата за признаване“), и по-специално членове 2, 7 и 11.

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.

Заключение на генералния адвокат Mazak от 15 септември 2009 г., Abdulla и др. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, EU:C:2009:551).

Решение на Съда от 2 март 2010 г., Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) и Dler Jamal (C-179/08)/Bundesrepublik Deutschland (EU:C:2010:105, наричано по-нататък „решение Abdulla“).

Цитирани разпоредби от международното право

Членове 3 и 8 от ЕКПЧ.

Женевска конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г., допълнена с Протокола от Ню Йорк от 31 януари 1967 г. (наричана по-нататък „Конвенцията за бежанците“).

ЕСПЧ, решение от 10 септември 2015 г., R.H. с/у Швеция (жалба № 4601/2014).

Насоки на ВКБООН за прекратяване на статута на бежанец.

Релевантни разпоредби на националното право

Член 72, параграф 2 от Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 [Закона за гражданството, имиграцията и убежището от 2002 г.].

United Kingdom Immigration Rules [Имиграционен правилник на Обединеното кралство], част 11, по-конкретно член 339А (озаглавен „Преустановяване на прилагането на Конвенцията за бежанците (прекратяване)“) и член 339D (озаглавен „Изключване на хуманитарната закрила“).

Член 4 от Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 [Правилник за бежанците и лицата, нуждаещи се от международна закрила от 2006 г.].

Решение на House of Lords (Камара на лордовете), *Horvath v Secretary of State for the Home Department* [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>.

Решение на House of Lords (Камара на лордовете), *Bagdanavicius v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>.

Решение на Upper Tribunal (Висш съд), *MOJ and Others (return to Mogadishu) Somalia* (съдържащо „насоки за държавата“ решение относно Сомалия) [http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html).

(Този вид решения имат за цел да предоставят насоки на властите в Обединеното кралство по въпроса дали правителството на Обединеното кралство би действало незаконосъобразно, ако изпрати определени лица или групи от лица в определена държава или част от нея. Всяко такова решение представлява задължително произнасяне относно положението в рамките на определена територия).

Кратко представяне на обстоятелствата и хода на главното производство

- 1 Ответникът е сомалийски гражданин, принадлежи към малцинствения клан Реер Хамар и произхожда от Могадишу. Той напуска града около 2001 г., след като в началото на 1990-те години заедно със съпругата си е бил преследван от военизирани части на клана Хавие (съпругата му претърпява тежки посегателства през 1991 г. и 1993 г., а през 1994 г. и 1995 г. и двамата са жертви на насилие). През юли 2001 г. той и съпругата му бягат от Сомалия в Кения. През същата година съпругата му пристига в Обединеното кралство. През октомври 2001 г. тя получава статут на бежанец в Обединеното кралство заради описаното преследване. Ответникът пристига в Обединеното кралство през 2003 г. и получава статут на бежанец в качеството си на лице на нейна издръжка. Той също е бил преследван при нападенията през 1994 г. и 1995 г. Той и първата му съпруга вече нямат сключен брак. Той е криминално проявен. Ако се завърне в Могадишу, би могъл да си намери работа, въпреки че изборът му е ограничен поради необходимостта от трудоустрояване заради намалената му подвижност. В Могадишу има близки роднини и може да потърси финансова подкрепа от тях и от сестра си (за която последно е известно, че се намира в Дубай), както и от приятели от същия клан Реер Хамар, поне за времето, необходимо да се установи в Могадишу.
- 2 Първоначално на основание на криминалното минало на ответника жалбоподателят го уведомява на 8 юли 2014 г. за намерението си да прекрати статута му на бежанец. На 27 април 2016 г. му е издадена заповед за извеждане от страната. Ответникът я оспорва пред съдилищата в Обединеното кралство. Понастоящем делото се намира през запитващата

юрисдикция, където под въпрос е тълкуването на член 339А от Имиграционния правилник на Обединеното кралство, с който е транспониран член 11, параграф 1, буква д) от Директивата за признаване, що се отнася до прекратяването на статута на бежанец.

- 3 Що се отнася до настоящото положение в Сомалия по делото е установено следното:

Поначало, при завръщането си в Могадишу след период на отсъствие лице, което е „обикновен гражданин“ (т.е. няма връзка със силите за сигурност; с носител на държавна или служебна функция, с НПО или международна организация), не е изправено пред реална опасност от преследване или посегателства, която би изисквала закрила съгласно член 3 ЕКПЧ или член 15, буква в) от Директивата за признаване. По-специално за него няма да съществува реална опасност само поради това, че е живял в Европа през определен период от време, или пък подозрения от страна на властите, че е евентуален поддръжник на Ал Шабаб, или от страна на Ал Шабаб, че е отстъпник с компрометирана ислямска идентичност заради живота си в западна държава.

Установява се настъпването на трайна промяна в смисъл, че е налице пълно оттегляне на Ал Шабаб от Могадишу и няма реални изгледи за завръщането му в града.

След 2011 г. намалява броят на пострадали граждани, до голяма степен поради преустановяването на военните действия в чертите на града и прилагането на асиметрични военни тактики от Ал Шабаб спрямо внимателно подбрани цели. В момента броят на жертвите не достига ниво на опасност за обикновените граждани, което да представлява риск по смисъла на член 15, буква в) (тежки и лични заплахи срещу живота или личността на цивилно лице поради безогледно насилие в случай на въоръжен вътрешен или международен конфликт).

Обикновените граждани в Могадишу могат допълнително да намалят личното си излагане на риск от „съпътстващи щети“, в случай че се окажат в обсега на нападение на Ал Шабаб, което не е насочено към тях, като избягват райони и обекти, които ясно могат да се идентифицират като вероятни цели на Ал Шабаб, и такъв курс на поведение не е неоправдан за тях.

Няма реална опасност от насилствено зачисляване към Ал Шабаб за невоенни лица от Могадишу, включително наскоро завърнали се от запад.

Лице, което се завръща в Могадишу след период на отсъствие, ще се обърне за съдействие за повторното си установяване и осигуряване на прехрана към най-близките членове на семейството, ако семейството му живее в града. Въпреки че завърналият се може да потърси съдействие от членовете на своя клан, които не са близки роднини, има вероятност такава помощ да бъде по-

лесна за членовете на кланове от мнозинството, тъй като клановите от малцинството могат да не разполагат с много средства.

Значението на клановата принадлежност в Могадишу се е променило. В момента клановите предлагат евентуално механизми за социално подпомагане и съдействие за достъп до прехрана, като в по-малка степен изпълняват функции по закрила в сравнение с по-рано. В Могадишу няма кланови военни формирания, кланово насилие и кланова дискриминация дори за членовете на малцинствени кланове.

Само лица без подкрепата на клан или семейство, които не получават парични средства от чужбина и нямат реална перспектива да си осигурят достъп до прехрана при завръщането си, са изправен пред перспективата да попаднат под допустимото от гледна точка на хуманитарната закрила.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Жалбоподателят твърди, че в страната на гражданството на ответника (Сомалия) е настъпила трайна промяна в обстоятелствата, тъй като в района на Могадишу, от който произхожда, малцинствените кланове вече не се преследват от клановите от мнозинството и е налице ефективна държавна закрила. Директивата за признаване не упоменава наличието на „трайна“ промяна в обстоятелствата (описанието, което се използва в практиката по Конвенцията за бежанците), а на промяна, която „не е с временен характер“, израз, тълкуван от Съда в решение *Abdulla* (т. 73).
- 5 Ответникът твърди, че има основателния опасения от преследване в Могадишу и че държавните органи в Могадишу не са в състояние да го закрият от тежки посегателства. Съгласно Насоките на ВКБООН за прекратяване на статута на бежанец държавна закрила трябва да се предоставя от държавни органи чрез действия на държавата. Наличието на подкрепа и закрила от семейството и/или други членове на същия клан не е достатъчно. При преценката дали обстоятелствата в Могадишу, заради които ответникът става бежанец (през 2003 г.), са се променили значително и трайно, така че ответникът да не „може повече да продължи да отказва получаването на закрила от страната, чието гражданство има“, е незаконосъобразно да се вземат под внимание защитните функции, осъществявани от недържавни субекти.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 6 Съдът вече е постановил в решение *Abdullah*, че понятието закрила по смисъла на член 11, параграф 1, буква д) от Директивата за признаване е същото като установеното в член 7 от нея, но посоченото решение не разглежда нито въпроса дали закрилата в държавата на гражданството се изчерпва с държавната закрила, нито въпроса дали, ако това е така,

наличието и ефективността на държавната закрила следва да се преценяват само от гледна точка на защитните функции, изпълнявани от държавни субекти.

- 7 „Бежанец“ съгласно член 1, А, параграф 2 от конвенцията (член 2 от Директивата за признаване) е лице, което „при основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, се намира извън страната, чийто гражданин то е, и не може да се ползва от закрилата на тази страна, или не желае да се ползва от такава закрила поради тези опасения [...]“.
- 8 Една от целите на Конвенцията за бежанците е да осигури заместваща закрила на лица, които се опасяват от посегателства в собствената си страна. Когато опасенията са от недържавни субекти, възможността на собствената държава на бежанеца да осигури закрила е ключова и ако такава не е налице, съществува задължение за приемащата държава да осигури заместваща закрила. Конвенцията за бежанците и Директивата за признаване не са мерки, които да осигурят политическа и съдебна реформа в държавите по произход на бежанците. Опасностите, които дават право на лицата да получат закрила, ги засягат пряко и лично.
- 9 Основното задължение за осигуряване на закрила се носи от собствената им държава. Тя има задължение да въведе и прилага система за закрила от преследване на собствените си граждани. Ако такава система липсва, е налице заместваща закрила от страна на международната общност. Прилагането на принципа на заместването обаче се основава на допускането, че както заместването (в приемащата държава) не може да осигури пълна закрила срещу изолирани и случайни нападения, така не следва да се очаква пълна закрила срещу такива нападения и от собствената държава. Следователно не следва да се прилага стандарт, според който следва да се премахнат всички опасности и който би съставлявал гаранция за закрила в собствената държава.
- 10 При предоставянето на статут на бежанец се проверяват две неща: наличието на „опасения“ и на „закрила“. Съгласно съдебната практика в Обединеното кралство понятието „закрила“ може да е свързано с фактически въпроси или да се разглежда като правно-техническо понятие, дефинирано в член 7, параграф 2 от Директивата за признаване. Ако се приеме, че „закрила“ означава фактическа подкрепа и съдействие, например от приятели, семейство или членове на клана, тогава наличието на такава подкрепа може да установи липсата на основателния опасения от преследване или на опасност от такива посегателства, в резултат от които кандидатът за статут на бежанец би попаднал в приложното поле на Конвенцията за бежанците или на член 3 ЕКПЧ. Само при наличие на „опасения“ възниква въпросът дали е адекватна закрилата на собствената държава (изразяваща се например в адекватна система за опазване на

обществения ред и законността). Ако закрилата на собствената държава не е адекватна, тогава трябва да се предостави заместваща закрила от приемащата държава, тоест съответното лице трябва да получи статут на бежанец в приемащата държава.

- 11 В обратната хипотеза на прекратяване на статута на бежанец, тъй като решението за прекратяване трябва да отразява огледално решението за предоставяне на статут на бежанец, липсата на държавна закрила има отношение към наличието на преследване, но не е ясно до каква степен наличието на закрила от недържавни субекти може да компенсира липсата или недостатъците в държавната закрила, така че да може да се констатира, че липсват основателни опасения от преследване.
- 12 Докато част от съдебната практика в Обединеното кралство също както по-горе сочи, че когато липсват основателни опасения в собствената държава, не възниква въпросът относно закрилата в нея, от решение *Horvath* става ясно, че при преценката относно наличието на основателни опасения от преследване един от факторите е дали съществува закрила, като „разследването относно закрилата“ (тоест преценката дали има такава) е „цялостно“ и включва всички обстоятелства по конкретния случай. Когато съдът се увери, че молителят изпитва реални или основателни опасения от тежки посегателства или малтретиране, съдът трябва да определи дали опасенията представляват „преследване“ по смисъла на конвенцията.
- 13 Съгласно решение *Horvath* „закрилата“ трябва да се разглежда като неразделна част от теорията за преследването („преследване = тежки посегателства + липса на държавна закрила“), тъй като в противен случай лицата биха могли да бъдат признати за бежанци само заради основателни опасения от тежки посегателства, въпреки че биха се ползвали от пълна закрила срещу тях. Горната дефиниция на „бежанец“ изисква да се установят основателни опасения от преследване.
- 14 За да може запитващата юрисдикция да реши дали ответникът попада под действието на разпоредбата относно прекратяването по член 11, параграф 1, буква д) от Директивата за признаване (член 339А, точка v) от Имиграционния правилник), е необходимо да се установи дали наличието на „закрила в държавата, чийто гражданин е“ лицето по смисъла на определението за „бежанец“ по член 2 от тази директива трябва да се докаже само въз основа на защитните функции на държавните субекти. Съдът вече е постановил в решение *Abdullah*, че понятието закрила по смисъла на член 11, параграф 1, буква д) е същото като установеното в член 7 от директивата, но посоченото решение не разглежда нито въпроса дали закрилата в държавата на гражданството се изчерпва с държавната закрила, нито въпроса дали, ако това е така, наличието и ефективността на държавната закрила следва да се преценяват само от гледна точка на защитните функции, изпълнявани от държавни субекти. Когато се установява наличието или липсата на закрила, не е ясно дали едни и същи критерии се

прилагат във връзка с установяването на основателни опасения от преследване и във връзка с принципа на заместване, тоест дали предлаганият в собствената държава стандарт на закрила трябва да е еднакъв и в двата случая. Правната уредба е неясна. Поради това до Съда се отправят изложените по-горе преюдициални въпроси.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ