ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА V. TRSTENJAK
представено на 22 септември 2011 година[1]

Съдържание

I — Въведение ..... I - 13911

II — Правна уредба ..... I - 13913

А — Право на Съюза ..... I - 13919

1. Харта на основните права ..... I - 13913

2. Протокол (№ 30) относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство ... I - 13915

3. Вторично право ..... I - 13916

а) Регламент № 343/2003 ..... I - 13917

б) Директива 2001/55 ..... I - 13921

в) Директива 2003/9 ..... I - 13921

г) Директива 2004/83 ..... I - 13922

д) Директива 2005/85 ..... I - 13923

Б — Международното право ..... I - 13923

1. Женевската конвенция ..... I - 13923

2. Европейска конвенция за правата на човека ..... I - 13923

III — Фактическата обстановка и преюдициалното запитване ..... I - 13924

IV — Производство пред Съда ..... I - 13927

1 — Оригинален език на заключението: немски. Език на производството: английски.

V — Доводи на страните ..... I - 13927

VI — Правен анализ ..... I - 13930

А — По първия преюдициален въпрос ..... I - 13930

Б — По втория, третия и четвъртия преюдициален въпрос ..... I - 13935

1. Мерки относно убежището, предвидени във вторичното право, и съотношението им с Хартата на основните права, Женевската конвенция и ЕКПЧ ..... I - 13935

а) Разпоредбите на първичното право, на основание на които се приемат мерки относно убежището ..... I - 13935

б) Директиви 2001/55, 2003/9, 2004/83 и 2005/85 ..... I - 13936

в) Регламент № 343/2003 ..... I - 13937

г) Междинно заключение ..... I - 13939

2. Претоварването на гръцката система за убежище ..... I - 13940

3. По отчитането на претоварването на системите за убежище на държавите членки в рамките на прилагането на Регламент № 343/2003. . . I - 13942

а) Четвърти преюдициален въпрос: задължението за упражняване на правото за поемане на отговорност по член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 в случай на сериозна опасност от нарушаване на основните права при евентуално прехвърляне на търсещия убежище в първоначално компетентната държава членка . . I - 13943

i) По въпроса за сериозната опасност от нарушаване на основните права при евентуално прехвърляне на търсещия убежище в първоначално компетентната държава членка ..... I - 13943

ii) По задължението за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 ..... I - 13945

iii) Междинно заключение ..... I - 13948

б) Втори и трети преюдициален въпрос: прилагане на необорими презумпции в контекста на упражняване на правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 ..... I - 13948

В — По петия преюдициален въпрос: съотношение между обхвата на закрила на търсещите убежище лица по Хартата и обхвата на закрила по ЕКПЧ ..... I - 13951

Г — По шестия преюдициален въпрос: съдебен контрол за спазване на Женевската конвенция и ЕКПЧ в първоначално компетентната държава членка съгласно Регламент № 343/2003 ..... I - 13954

1. Член 47, параграф 1 от Хартата и опасността от нарушение на Женевската конвенция или ЕКПЧ при прехвърлянето на търсещо убежище лице съгласно Регламент № 343/2003 ..... I - 13955

2. Несъвместимост с член 47 от Хартата на необоримата презумпция на съдилищата, че в първоначално компетентната държава членка търсещото убежище лице не е застрашено от прехвърляне в друга държава в нарушение на Женевската конвенция или ЕКПЧ ..... I - 13957

Д — По седмия преюдициален въпрос ..... I - 13959

VII — Заключение ..... I - 13962

I — Въведение

1. Едно от най-големите предизвикателства при изграждането на обща европейска система за убежище е справедливото, но същевременно ефикасно разпределение на свързаното с имиграцията натоварване на системите за убежище на държавите — членки на Европейския съюз. Това личи особено от настоящото преюдициално запитване, с което запитващата юрисдикция иска от Съда разяснение по въпроса как претоварването на системата за убежище на дадена държава членка се отразява на правната уредба на Съюза относно определянето на държавите членки, компетентни за разглеждането на молби за убежище, подадени в рамките на Съюза.

2. Критериите за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, подадена в рамките на Съюза, се съдържат в Регламент № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна [2]. Основната отличителна черта на въведената с този регламент система на разпределение на компетентността за предоставяне на убежище е, че за всяка подадена в рамките на Съюза молба за убежище по принцип има само една компетентна държава членка. Ако гражданин на трета страна е подал молба за убежище в държава членка, която не е първоначално компетентна за разглеждането на тази молба съгласно Регламент № 343/2003, този регламент предвижда процедура за прехвърляне на търсещото убежище лице в първоначално компетентната държава членка.

3. Все пак в светлината на кризата, в която понастоящем се намира гръцката система за предоставяне на убежище, останалите държави членки са изправени пред въпроса дали търсещи убежище лица могат да бъдат прехвърляни в Гърция с цел разглеждане на молбите им за убежище съгласно изискванията на Регламент № 343/2003, ако не може да бъде гарантирано, че отношението към тези лица и разглеждането на молбите им в Гърция ще бъдат в съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). Освен това, тъй като член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 дава право на държавите членки чрез дерогация от обичайните разпоредби относно компетентността да поемат вместо първоначално компетентната държава членка разглеждането на молби за убежище, подадени на тяхна територия, възниква и въпросът дали това т.нар. „право за поемане на отговорност“ на държавите членки може да се превърне в „задължение за поемане на отговорност“, ако в случай на прехвърляне на търсещото убежище лице в първоначално компетентната държава членка има опасност от нарушаване на основните и човешките му права.

4. Запитващата юрисдикция трябва да намери отговор на тези въпроси за целите на главното производство, в което търсещ убежище афганистански гражданин възразява срещу връщането му от Обединеното кралство в Гърция. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция по същество пита дали и евентуално при какви условия в случаи като разглеждания в главното производство Обединеното кралство е задължено по силата на правото на Съюза да поеме разглеждането на молби за убежище, независимо че съгласно Регламент № 343/2003 Гърция е първоначално компетентна за разглеждането им.

5. Тъй като Хартата е с особена релевантност в този контекст, запитващата юрисдикция иска също така и разяснение по въпроса за съдържанието и обхвата на Протокол (№ 30) относно прилагането на Хартата на основните права на

2 — ОВ L 50, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56.

Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство.

II — Правна уредба

A — *Право на Съюза*

6. При отговора на преюдициалните въпроси следва да бъде взето под внимание и произнесеното след постъпването на акта за преюдициално запитване Решение на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) от 21 януари 2011 г. по дело M.S.S./Белгия и Гърция [3], в което ЕСПЧ оценява прехвърлянето на търсещ убежище афганистански гражданин от Белгия в Гърция като нарушение на членове 3 и 13 от ЕКПЧ от страна на Белгия.

7. Освен това настоящото дело е тясно свързано с дело M.E. и др., C-493/10, по което представям заключение в един и същ ден с това по настоящото дело. В центъра на дело M.E. и др. стоят проблеми във връзка с прехвърлянето на търсещи убежище лица от Ирландия в Гърция в съответствие с изискванията на Регламент № 343/2003, като с определение на председателя на Съда това дело е съединено с настоящото за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение. При все това от съображения за прегледност представям отделни заключения по настоящото дело и по дело M.E. и др.

3 — ЕСПЧ, Решение от 21 януари 2011 г. по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция* (жалба № 30696/09).

1. Харта на основните права

8. Член 1 от Хартата, озаглавен „Човешко достойнство“, предвижда:

„Човешкото достойнство е ненакърнимо. То трябва да се зачита и защитава“.

9. Член 4 от Хартата, озаглавен „Забрана на изтезанията и на нечовешкото или унизително отношение или наказание“, предвижда:

„Никой не може да бъде подложен на изтезания, на нечовешко или унизително отношение или наказание“.

10. Член 18 от Хартата, озаглавен „Право на убежище“, предвижда:

„Правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с Договора за Европейския

съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз“.

11. Член 19 от Хартата, озаглавен „Защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране“, предвижда:

„1. Колективното експулсиране е забранено.

2. Никой не може да бъде принудително отведен, експулсиран или екстрадиран към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или унизително отношение или наказание“.

12. Член 47 от Хартата, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, предвижда:

„Всеки, чи[и]то права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие“.

13. Член 51 от Хартата, озаглавен „Приложно поле“, предвижда:

„1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенц[ии] на Съюза.

2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“.

14. Член 52 от Хартата, озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“, предвижда:

„1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата [х]арта, трябва да бъде предвидено

в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

2. Признатите от настоящата [х]арта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

3. Доколкото настоящата [х]арта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената [к]онвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

[…]

7. Разясненията, изготвени, за да направляват тълкуването на настоящата [х] арта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки“.

2. Протокол (№ 30) относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство

15. Протокол № 30 относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство, приложен към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „Протокол № 30“), съдържа два члена, които гласят:

„Член 1

1. Хартата не разширява възможността на Съда на Европейския съюз или на всеки правораздавателен орган на Полша или Обединеното кралство да прецени дали законовите, подзаконови и административни разпоредби, практики или действия на Полша или на Обединеното кралство са несъвместими с основните права, свободи и принципи, които се потвърждават в нея.

2. По-специално, и за да се разсее всякакво съмнение, нито една от разпоредбите на дял IV на Хартата не създава защитими по съдебен ред права, които са приложими към Полша или към Обединеното кралство, освен доколкото Полша или Обединеното кралство са предвидили такива в националното си законодателство.

Член 2

Когато разпоредба от Хартата се позовава на националните закони и практики, тя се прилага към Полша или към Обединеното кралство, само доколкото съдържащите се в нея права и принципи са признати в законодателството или практиките на Полша или на Обединеното кралство“.

3. Вторично право

16. Европейският съвет, по време на специалната си среща в Тампере на 15 и 16 октомври 1999 г., постигна съгласие да работи за създаването на обща европейска система за убежище, която се основава на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г., допълнена с Нюйоркския протокол от 31 януари 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“), т.е. да поддържа принципа за забрана на връщането (non-refoulement), като по този начин гарантира, че никой не може да бъде върнат обратно там, където може да бъде подложен на преследване. Освен това по време на тази специална среща Европейският съвет призна необходимостта от постигането на споразумение по въпроса за временната закрила на разселени лица на основата на солидарността между държавите членки.

17. За прилагане на заключенията от Тампере наред с другото са приети следният регламент и следните директиви [4]:

— Регламент № 343/2003,

— Директива 2001/55/ЕО на Съвета относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием [5],

— Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище [6],

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

4 — Освен посочените тук регламент и директиви съществуват още множество актове на вторичното право, които се отнасят до създаването на обща система за убежище, политиката за законна имиграция и борбата срещу незаконната имиграция, например Регламент (ЕС) № 439/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010 година за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (ОВ L 132, стр. 11) и Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, стр. 98).

5 — ОВ L 212, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 179.

6 — ОВ L 31, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48.

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 [7],

— 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 членки [8].

18. По-конкретно Регламентът и Директивите предвиждат следното:

а) Регламент № 343/2003

19. Съгласно член 1 от Регламент № 343/2003 с него се установяват критериите и механизмите за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна.

20. Член 3 от Регламент № 343/2003 гласи:

„1. Държавите членки разглеждат молбите на всеки гражданин на трета държава, който подава молба за убежище до която и да било от тях на границата или на тяхна територия. Молбите се разглеждат от една-единствена държава членка, а именно от онази, за която критериите, изложени в глава III, сочат, че е компетентна за това.

2. Чрез дерогация от параграф 1 всяка държава членка може да разгледа молба за убежище, която е подадена до нея от гражданин на трета държава […], дори ако подобно разглеждане не спада към нейните отговорности съгласно критериите, изложени в настоящия регламент. В този случай въпросната държава членка става държава членка, компетентна по смисъла на настоящия регламент и изпълнява задълженията, свързвани с тази отговорност. При нужда тя информира първоначално компетентната държава членка, държавата членка, водеща процедурата за определяне на компетентната държава членка или държавата членка, която е била помолена да поеме отговорността за или да върне търсещия убежище.

3. Всяка държава членка си запазва правото в съответствие с националното си законодателство да изпрати търсещия убежище в трета страна в изпълнение на разпоредбите на Женевската конвенция.

7 — ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52.

8 — ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242.

4. Търсещият убежище се информира писмено на език, който той с основание може да се очаква да разбира, за приложението на настоящия регламент, неговите срокове и последиците от него“.

21. Член 4 от Регламент № 343/2003 гласи:

„1. Процедурата за определяне на държавата членка, която е компетентна по смисъла на настоящия регламент, започва веднага, след като за първи път бъде подадена молба за убежище пред държава членка.

2. Молбата за убежище се счита за подадена, след като до компетентните органи на заинтересованата държава членка достигне формуляр, подаден от кандидата за убежище или доклад, изготвен от компетентните органи. В случай че не е подадена писмена молба, интервалът между молбата за намерение и изготвянето на доклада трябва да бъде възможно най-кратък.

[…]“.

22. Член 5 от Регламент № 343/2003 предвижда:

„1. Критериите за определяне на компетентната държава членка се прилагат в последователността, в която са изложени в настоящата глава.

2. Компетентната държава членка в съответствие с критериите се определя въз основа на съществуващото положение към момента, в който търсещият убежище е подал за първи път молбата си пред държава членка“.

23. Член 10 от Регламент № 343/2003 гласи:

„1. Когато се установи, въз основа на преки или косвени доказателства, така както са описани в двата списъка по член 18, параграф 3, включително данни, предвидени в глава III на Регламент (ЕО) № 2725/2000, че търсещо убежище лице незаконно е пресякло по суша, по море или по въздух границата на държава членка, в която е влязло, идвайки от трета страна, тази държава членка е компетентна за разглеждането на молбите за убежище. Тази отговорност отпада 12 месеца след датата на нелегално пресичане на границата.

2. Когато държава членка не може или повече не може да носи отговорност в съответствие с параграф 1 и когато се установи, въз основа на преки или косвени доказателства, така както са описани в двата списъка по член 18, параграф 3, че търсещият убежище — който е влязъл незаконно на територията на държавите членки или чиито обстоятелства на влизане на тази територия не могат да бъдат установени — към момента на подаване на молбата продължително време е живял в държава членка в течение на поне пет месеца, тази

държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за убежище.

Ако търсещият убежище е живял в различни държави членки в течение на периоди от поне пет месеца, държавата членка на последното пребиваване е компетентна за разглеждането на молбите“.

24. Член 13 от Регламент № 343/2003 предвижда:

„Когато не може да бъде посочена държава членка, компетентна за разглеждането на молбата за убежище, на основата на критериите, изброени в настоящия регламент, първата държава членка, пред която е представена молбата за убежище, е компетентна за разглеждането ѝ“.

25. Член 16 от Регламент № 343/2003 гласи:

„1. Държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите за убежище по смисъла на настоящия регламент, е длъжна:

а) да поеме, при условията, предвидени в членове 17—19, отговорността за търсещо убежище лице, което е подало молба в друга държава членка;

б) да завърши разглеждането на молбите за убежище;

[…]

3. Задълженията по параграф 1 отпадат, ако гражданинът на трета страна е напуснал територията на държавите членки от поне три месеца, освен ако гражданинът на трета страна притежава валиден документ за пребиваване, издаден от компетентната държава членка.

[…]“.

26. Член 17 от Регламент № 343/2003 предвижда:

„1. Когато държава членка, пред която е била подадена молба за убежище, прецени, че друга държава членка е компетентна за разглеждането на молбите, тя може възможно най-бързо и при всички случаи в тримесечен срок от датата, на която молбата е било подадена по смисъла на член 4, параграф 2, да се обърне към другата държава членка с искане да поеме отговорността за търсещия убежище.

Ако искането за поемане на отговорността за търсещо убежище лице не е отправено в рамките на този тримесечен срок, компетентността за разглеждането на молбите за убежище ще се носи от държавата членка, в която е била подадена молбата.

[…]“.

27. Член 18 от Регламент № 343/2003 гласи:

„1. Замолената държава членка извършва необходимата проверка и се произнася по искането за поемане на отговорността за търсещо убежище лице в двумесечен срок от датата, на която е получено искането.

[…]

7. Бездействието в рамките на двумесечния срок по параграф 1 и едномесечният срок по параграф 6 е равностойно на приемане на искането и влече след себе си задължението за поемане на отговорността за лицето, включително за подходяща организация на пристигането му“.

28. Член 19 от Регламент № 343/2003 предвижда:

„1. Когато замолената държава членка приеме, че следва да поеме отговорността за молител, държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище, информира търсещия убежище за решението да не разглежда молбата и за задължението да предаде търсещия убежище на компетентната държава членка.

2. Решението по параграф 1 съдържа мотивите, на които се основава. В него се указва срокът за осъществяване на прехвърлянето, като при нужда съдържа информация за мястото и датата, на която търсещият убежище трябва да се яви, ако пътува до компетентната държава членка със собствени средства. Това решение подлежи на обжалване или преразглеждане. Това обжалване или преразглеждане няма суспендиращ ефект върху изпълнение на прехвърлянето, освен ако съдилищата или компетентните органи не вземат такова решение за всеки случай поотделно, в случай че националното законодателство позволява това.

3. Предаването на търсещия убежище от държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище, на компетентната държава членка се осъществява в съответствие с националното право на първата държава членка след съгласуване между заинтересованите държави членки веднага щом това бъде възможно в практически план и най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането за поемането на отговорността или на решението за обжалване или преразглеждане в случай на суспендиращ ефект.

[…]

4. Ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, компетентността се носи от държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище. Този срок може да бъде удължен максимум до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено поради това че търсещият убежище се намира в затвор или максимум до осемнадесет месеца, ако търсещият убежище се укрие.

[…]“.

б) Директива 2001/55

29. Съгласно член 1 от Директива 2001/55 нейната цел е да определи минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица от трети страни, които не са в състояние да се върнат в страната по произход, и за поддържане на баланса между държавите членки в полаганите от тях усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием.

30. Съгласно член 2, буква а) от Директива 2001/55 изразът „временна закрила“ означава процедура, която има характер на изключителна мярка. Временната закрила цели, в случай на масово навлизане или заплаха от масово навлизане на разселени лица от трети страни, които не могат да се завърнат в страната по произход, предоставяне на незабавна и временна закрила, особено когато съществува също и опасност системата за убежище да изпадне в невъзможност да разгледа всички искания, без това да доведе до неблагоприятни последици за нейното ефективно функциониране. Тази изключителна мярка се предприема в интерес на горепосочените засегнати лица и на други лица, търсещи закрила.

31. Глава II от Директива 2001/55 съдържа разпоредби относно срока и прилагането на временната закрила. Глава III се отнася до задълженията на държавите членки по отношение на лицата, ползващи се с временна закрила. Глава IV от Директивата урежда достъпа до процедурата за предоставяне на убежище на лица, ползващи се с временна закрила. Глава V от Директивата се отнася до връщането на засегнатите лица и мерките след изтичане на срока на временната закрила. Глава VI се отнася до разпределението на тежестите и задачите между държавите членки в духа на солидарността в Съюза.

в) Директива 2003/9

32. Съгласно член 1 от Директива 2003/9 тя има за цел да създаде минимални норми за приемането на лицата, търсещи убежище в държавите членки.

33. Установените с Директива 2003/9 минимални стандарти се отнасят до задължение на държавите членки за информиране на търсещите убежище лица (член 5), предоставяне на документи на търсещите убежище лица (член 6), пребиваване и свобода на движение на търсещите убежище лица (член 7), запазване на единството на семейството на търсещите убежище лица (член 8), записване в училище и обучение на малолетните (член 10), достъп до пазара на труда на търсещите убежище лица (член 11) и тяхното професионално обучение (член 12), както и материалните условия на приемане и медицинските грижи за търсещите убежище лица (член 13 и сл.).

34. Член 21 от Директива 2003/9, озаглавен „Обжалвания“, предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че отрицателните решения за предоставяне на преимуществата, предвидени от настоящата директива или решенията, взети по силата на член 7, които засягат индивидуално лицата, търсещи убежище, могат да бъдат обжалвани по процедурите по националното право. Предвижда се, поне като последна инстанция, възможност за обжалване пред съдебен орган.

2. Процедурите за достъп до правна помощ в тези случаи се определят от националното право“.

35. Съгласно член 23 от Директива 2003/9 при спазване на тяхната конституционна структура държавите членки гарантират създаването на условията за насочване, наблюдение и контрол на нивото на прием. Освен това съгласно член 24, параграф 2 те отпускат необходимите средства за прилагане на националните разпоредби, които са приети за въвеждане на тази директива.

г) Директива 2004/83

36. Съгласно член 1 от Директива 2004/83 нейният предмет е установяването на минимални стандарти относно условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети страни или лицата без гражданство, за да могат да кандидатстват за статут на бежанец, или на лицата, които по други причини имат нужда от международна закрила, и относно съдържанието на предоставената закрила.

37. Глави II, III и V от Директива 2004/83 съдържат редица изисквания и критерии във връзка с разглеждането на молбите за предоставяне на статут на бежанец или на статут на субсидиарна закрила, както и с признаването на гражданин на трета страна на качеството на бежанец или на лице, което може да търси субсидиарна закрила. Глава IV съдържа, от една страна, разпоредбата, че държавите членки предоставят статут на бежанец на всеки гражданин на страна или на лице без гражданство, който отговаря на условията, за да бъде разглеждан като бежанец съгласно разпоредбите на глави II и III (член 13). От друга страна, тази глава определя условията за отнемане, прекратяване на статут на бежанец или отказ за неговото подновяване (член 14). Глава VI съдържа съответни условия за предоставяне (член 18) и за отнемане и прекратяване на статут на субсидиарна закрила или отказ от неговото подновяване (член 19). Глава VII определя съдържанието на международната закрила, която наред с другото включва и закрила срещу връщане (член 21). Глава VIII урежда въпроси на административното сътрудничество. Съгласно член 36 държавите членки следва да се уверят, че органите и другите организации, които изпълняват

тази директива, са получили необходимата подготовка.

д) Директива 2005/85

38. Съгласно член 1 от Директива 2005/85 с нея се определят минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки.

39. Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2005/85 тя се прилага за всяка молба за убежище, която е подадена на територията на държави членки, включително на граница или в транзитна зона, както и по отношение на отнемането на статут на бежанец. Съгласно член 4, параграф 1, първа алинея държавите членки определят по всички процедури решаващи органи, които да отговарят за извършването на съответното разглеждане на молбите, в съответствие с разпоредбите на тази директива.

40. Основните принципи на тези процедури и гаранциите, които се предоставят във връзка с тях на търсещите убежище лица, са установени с глава II от Директива 2005/85. Конкретни насоки относно процедурите по признаване на качеството на бежанец се съдържат в глава III от Директивата, където са въведени още понятията за сигурна трета страна (член 27) и за сигурна страна на произход (член 31). В глава V е уредено правото на ефективна защита на търсещото убежище лице (член 39).

Б — *Международното право*

1. Женевската конвенция

41. Съгласно член 33, точка 1 от Женевската конвенция никоя договаряща държава няма по какъвто и да е начин да експулсира или връща („refouler“) бежанец до границата на територията, където са били застрашени животът или свободата му по причина на неговата раса, религия, националност, принадлежност към дадена социална група или политически възгледи.

2. Европейска конвенция за правата на човека

42. Съгласно член 3 от ЕКПЧ никой не може да бъде подложен на изтезания или нечовешко или унизително отнасяне или наказание.

43. Съгласно член 13 от ЕКПЧ всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответна национална институция, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти.

III — Фактическата обстановка и преюдициалното запитване

44. Запитващата юрисдикция разглежда жалба, подадена от търсещ убежище афганистански гражданин (наричан по-нататък „жалбоподателят в главното производство“) срещу решение на High Court (England and Wales), Queen's Bench Division, Administrative Court (наричан по-нататък „Administrative Court“), с която жалбоподателят в главното производство възразява срещу прехвърлянето му от Обединеното кралство в Гърция. Ответникът в главното производство, Secretary of State for Home Department, е компетентният министър на Обединеното кралство по въпросите на имиграцията и убежището.

45. При пътуването си от Афганистан до Обединеното кралство жалбоподателят в главното производство минава и през Гърция, където на 24 септември 2008 г. е арестуван и са му снети отпечатъци. Той не е подавал молба за убежище в Гърция. След арестуването му в тази държава членка му е наредено да напусне Гърция в 30-дневен срок, след което е върнат в Турция. След бягството си от турски арест той заминава за Обединеното кралство, където пристига на 12 януари 2009 г. и на същата дата подава молба за убежище.

46. На 1 април 2009 г. в съответствие с изискванията на Регламент № 343/2003 Secretary of State изпраща до Гърция искане да приеме жалбоподателя в главното производство. Тъй като гръцките власти не дават отговор в определения от Регламент № 343/2003 срок, е можело да се счита, че Гърция признава компетентността си съгласно Регламента да разгледа молбата за убежище.

47. На 30 юли 2009 г. жалбоподателят в главното производство е уведомен, че ще бъде прехвърлен Гърция на 6 август 2009 г. На 31 юли 2009 г. с решение на основание на Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004 (Закон от 2004 г. за убежището и имиграцията) Secretary of State съобщава на жалбоподателя в главното производство, че подадената му по административен ред жалба, с която твърди, че прехвърлянето му в Гърция би било в нарушение на правата му по ЕКПЧ, е явно неоснователна. Последицата от това решение съгласно националното право е, че жалбоподателят няма право да обжалва решението за прехвърлянето му в Гърция, каквато възможност би имал в друг случай.

48. След като молбата на жалбоподателя до Secretary of State за поемане на отговорността за разглеждане на молбата за убежище съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, поради това че

връщането му в Гърция би нарушило основните му права съгласно правото на Съюза, е отхвърлена, на 4 август 2009 г. жалбоподателят е уведомен, че Secretary of State потвърждава решението си за прехвърлянето му в Гърция.

49. На 6 август 2009 г. жалбоподателят в главното производство моли да бъде допуснат да обжалва по съдебен ред решението, с което жалбата във връзка с нарушаването на правата му съгласно ЕКПЧ е отхвърлена като неоснователна, от една страна, и решението за прехвърлянето му в Гърция, от друга. Поради началото на съдебното производство Secretary of State оттегля разпорежданията си за прехвърлянето му в Гърция.

50. Поради значимостта на спорните въпроси с решение от 14 октомври 2009 г. Administrative Court допуска обжалване, като делото е определено за „пилотно“ в Англия и Уелс по въпроса за връщането на търсещи убежище лица в Гърция по реда на Регламент № 343/2003.

51. С Решение от 31 март 2010 г. Administrative Court отхвърля жалбата, но поради общата значимост на делото допуска обжалване пред запитващата юрисдикция.

52. Запитващата юрисдикция стига до заключението, че разглеждането на жалбата повдига принципни въпроси относно приложното поле на член 3 от Регламент № 343/2003, както и относно отражението върху тази разпоредба на правата, предявени от жалбоподателя в главното производство в съответствие с Хартата и с международни актове като ЕКПЧ.

53. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция решава да спре главното производство и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Попада ли в приложното поле на правото на Европейския съюз за целите на член 6 от Договора за Европейския съюз и/или на член 51 от Хартата на основните права на Европейския съюз решение на държава членка по член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 на Съвета (наричан по-нататък „Регламентът“) дали да разгледа молба за убежище, която не спада към нейните отговорности съгласно посочените в глава III от Регламента критерии?

Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен:

2. За да се смята, че е изпълнила задължението си да спазва основните права на Европейския съюз (включително правата, посочени в членове 1, 4

и 18, член 19, параграф 2 и член 47 от Хартата), достатъчно ли е държавата членка да изпрати търсещия убежище в държавата членка, която член 3, параграф 1 определя като компетентна държава съгласно посочените в глава III от Регламента критерии (наричана по-нататък „компетентната държава"), независимо от положението в тази държава?

3. По-специално задължението за спазване на основните права на Европейския съюз допуска ли прилагането на необорима презумпция, че компетентната държава ще спазва: i) основните права на жалбоподателя съгласно правото на Съюза и/или ii) минималните стандарти, наложени с Директива 2003/9/ЕО (наричана по-нататък „Директива за приемането"), Директива 2004/83/ЕО (наричана по-нататък „Директива за признаването") и/или Директива 2005/85/ЕО (наричана по-нататък „Директива за процедурата") (наричани общо по-нататък „Директивите")?

4. При условията на евентуалност, длъжна ли е държавата членка съгласно правото на Европейския съюз и ако това е така — при какви обстоятелства е длъжна да упражни правомощието си по член 3, параграф 2 от Регламента да разгледа и да поеме отговорността за молба, когато прехвърлянето на жалбоподателя в компетентната държава би го изложило на опасност от нарушаване на основните му права, по-специално на правата по членове 1, 4 и 18, член 19, параграф 2 и/или член 47 от Хартата, и/или на опасността предвидените в Директивите минимални стандарти да не бъдат приложени спрямо него?

5. По-широк ли е обхватът на закрилата, предоставена от общите принципи на правото на Европейския съюз, и по-специално от правата по членове 1, 18 и 47 от Хартата, на лице, спрямо което се прилага Регламентът, от обхвата на закрилата, предоставена от член 3 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „Конвенцията")?

6. Съвместима ли е с правата по член 47 от Хартата разпоредба от националното право, която задължава съдилищата — за целите на определянето дали дадено лице може законно да бъде прехвърлено в друга държава членка на основание на Регламента — да третират тази държава членка като държава, от която лицето няма да бъде изпратено в друга държава в нарушение на правата му по Конвенцията или на правата му по Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. за статута на бежанците?

7. Доколкото предходните въпроси са поставени във връзка със задълженията на Обединеното кралство, ще има ли отражение върху отговорите на въпроси 2—4, ако се вземе предвид

Протокол (№ 30) за прилагането на Хартата към Полша и Обединеното кралство?“.

IV — Производство пред Съда

54. Актът за преюдициално запитване от 12 юли 2010 г. постъпва в секретариата на Съда на 18 август 2010 г. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция иска на основание член 104б, параграф 1 от Процедурния правилник преюдициалното запитване да бъде разгледано по реда на спешното производство. С Определение на председателя на Съда от 1 октомври 2010 г. това искане е отхвърлено.

55. С Определение от 9 ноември 2010 г. председателят на Съда съединява дела C-411/10 и C-493/10 за целите на писмената фаза на производството, а с Определение от 16 май 2011 г. ги съединява за целите на устната фаза на производството и за целите на съдебното решение.

56. В писмената фаза на производството становища представят жалбоподателят в главното производство, Amnesty International Limited и AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците и Equality and Human Rights Commission като встъпили страни в главното производство, Кралство Белгия, Федерална република Германия, Република Финландия, Френската република, Република Гърция, Ирландия, Италианската република, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Обединеното кралство, Чешката република, Конфедерация Швейцария и Европейската комисия. В съдебното заседание на 28 юни 2011 г. се явяват представители на жалбоподателя в главното производство, Amnesty International Limited и AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците и Equality and Human Rights Commission, Република Словения, Френската република, Република Гърция, Ирландия, Кралство Нидерландия, Република Полша, Обединеното кралство и Комисията.

V — Доводи на страните

57. Според *Комисията, финландското, френското* и *нидерландското правителство, жалбоподателя в главното производство, Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците, Amnesty International Limited* и *AIRE Centre,* както и според *Equality and Human Rights Commission* трябва да се даде утвърдителен отговор на първия преюдициален въпрос, който се свежда до това попада ли в приложното поле на правото на Европейския съюз за целите на член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 решение на държава членка дали да разгледа молба за убежище. И според *австрийското правителство* основните права на Съюза намират приложение спрямо решението на държава членка дали да упражни правото

си да поеме отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003.

58. От друга страна, според *ирландското* и *италианското правителство*, *правителството на Обединеното кралство* и *белгийското правителство* решението дали да се упражни правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 не попада в приложното поле на правото на Съюза. *Белгийското правителство* обаче внася един съществен нюанс в становището си, като посочва, че прехвърлянето на търсещото убежище лице в първоначално компетентната съгласно Регламент № 343/2003 държава членка определено попада в приложното поле на правото на Съюза.

59. При отговора на първия въпрос *чешкото правителство* разграничава хипотезата, при която държавата членка упражнява правото си да поеме отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, от хипотезата, при която не го упражнява. В случая в приложното поле на правото на Съюза попадало само решението за упражняване на правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2. Неупражняването на правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2, от друга страна, не попадало в приложното поле на правото на Съюза.

60. Германското правителство не взема изрично отношение по първия преюдициален въпрос, а дава отговор на останалите преюдициални въпроси, в случай че Съдът стигне до заключението, че упражняването на свободата на преценка съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 трябва да се разглежда като „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1, първо изречение от Хартата.

61. При отговора на втория, третия и четвъртия преюдициален въпрос *Комисията, финландското, френското, германското* и *нидерландското правителство, правителството на Обединеното кралство* [9] и *белгийското правителство, жалбоподателят в главното производство* и *Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците* по същество застъпват становището, че при прилагането на Регламент № 343/2003 е налице оборимата презумпция, че действията на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, не противоречат на правото на Съюза и на международното право. Ако обаче за конкретен случай бъде установено, че прехвърлянето на търсещото убежище лице в първоначално компетентната държава членка или отношението към това лице в тази държава членка ще представляват нарушение на правата му, установени с Хартата, то според *Комисията, финландското, френското* и *белгийското правителство, правителството на Обединеното кралство, жалбоподателя в главното производство, Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците, Amnesty International Limited* и *AIRE Centre* предаващата държава членка е длъжна да упражни правото си за поемане на отговорност съгласно член 3,

9 — Правителството на Обединеното кралство предлага отговор на останалите преюдициални въпроси само в случай че Съдът не приеме предлаганата от него теза и стигне до заключението, че решението на държавата членка дали да упражни правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 попада в приложното поле на правото на Съюза.

параграф 2 от Регламент № 343/2003. Според *германското* и *нидерландското правителство* в такъв случай търсещото убежище лице вече не може да бъде прехвърлено в първоначално компетентната държава членка.

62. Освен това *правителството на Обединеното кралство* подчертава, че задължение за упражняване на правото за поемане на отговорност може да възникне само при извънредни обстоятелства, а именно когато презумпцията, че действията на компетентната държава членка по отношение на определена категория търсещи убежище лица, не противоречат на правото на Съюза и на международното право, бъде категорично оборена и търсещото убежище лице попада в тази категория.

63. Според *Конфедерация Швейцария*[10] поради същността на установената с него система Регламент № 343/2003 съдържа оборимата презумпция, че страните по Женевската конвенция и ЕКПЧ съблюдават разпоредбите на тези конвенции. Ако обаче в даден случай тази презумпция бъде оборена и компетентната държава не може да гарантира на търсещото убежище лице съответстващо на изискванията на международното право отношение, то прехвърлянето му в тази държава било недопустимо и правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 по изключение се превръщало в задължение.

64. От своя страна, *италианското*, *ирландското*, *полското, словенското* и *гръцкото правителство* считат, че от член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 не може да бъде изведено задължение за упражняване на правото за поемане на отговорност. Освен това според *гръцкото*, *словенското* и *полското правителство* правото на Съюза не допуска възможността една държава членка да проверява съвместимостта на действията на друга държава членка с правото на Съюза.

65. В отговор на петия въпрос *правителството на Обединеното кралство,* както и *италианското* и *нидерландското правителство* изтъкват, че обхватът на закрилата, която правата по членове 1, 18 и 47 от Хартата гарантират на лицата, за които се прилага Регламент № 343/2003, не може да бъде по-широк от обхвата на закрилата по член 3 от ЕКПЧ. От своя страна, *жалбоподателят в главното производство*, *Equality and Human Rights Commission*, *Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците*, *Amnesty International Limited* и *AIRE Centre* изтъкват, че въз основа на Хартата и на общите принципи на правото на Съюза обхватът на закрилата на

10 — Въз основа на Споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно критериите и механизмите за определяне на държавата, която е компетентна да разгледа молба за убежище, подадена в държава членка или в Швейцария (ОВ L 53, 2008 г., стр. 5), Конфедерация Швейцария се включва в системата на ЕС за определяне на държавите членки, компетентни за разглеждането на молби за убежище. Съгласно член 5, параграф 2 от това споразумение в случаите, когато юрисдикция на държава членка поставя на Съда преюдициален въпрос относно тълкуването на Регламент № 343/2003, Конфедерация Швейцария може да представя писмени становища пред Съда.

подлежащо на прехвърляне лице, търсещо убежище, надвишава този на закрилата, гарантирана съгласно член 3 от ЕКПЧ.

66. Според *германското правителство* основните права на Съюза съгласно член 4 и член 19, параграф 2 от Хартата съответстват на основното право, произтичащо от член 3 от ЕКПЧ. Член 18 от Хартата закрепвал не право на убежище, а право на защита срещу връщане по смисъла на член 33 от Женевската конвенция. Приложното поле на член 47 от Хартата било по-широко от това на членове 6 и 13 от ЕКПЧ, доколкото първа алинея изисквала да се осигури право на съдебна защита, а втора алинея не била ограничена до гражданските и наказателните производства.

67. В отговор на шестия въпрос Комисията, нидерландското правителство, жалбоподателят в главното производство, Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците, Amnesty International Limited и AIRE Centre изтъкват, че разпоредба от националното право, съдържаща необоримата презумпция, че всяка държава членка е сигурна държава, от която търсещите убежище лица няма да бъдат прехвърляни в друга държава в нарушение на правата им по ЕКПЧ и Женевската конвенция, противоречи на член 47 от Хартата. Правителството на Обединеното кралство подчертава, че такава презумпция може да се счита за оборена само в случай на явни нарушения на основните права и правата на човека. От своя страна, италианското правителство счита, че евентуално възприетата в националното право необорима презумпция, че останалите държави членки са сигурни държави, не противоречи на член 47 от Хартата.

68. В отговор на седмия въпрос Комисията, полското правителство, правителството на Обединеното кралство, жалбоподателят в главното производство, Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците, Equality and Human Rights Commission, Amnesty International Limited и AIRE Centre изтъкват, че разпоредбите на Протокол № 30 не биха се отразили върху предложените от тях отговори на преюдициалните въпроси.

VI — Правен анализ

А — *По първия преюдициален въпрос*

69. С първия си въпрос, а именно попада ли в приложното поле на правото на Съюза за целите на член 6 ДЕС и/или на член 51 от Хартата решение на държава членка, упражняваща предвиденото си в член 3,

параграф 2 от Регламент № 343/2003 право за поемане на отговорност, да разгледа молба за убежище вместо първоначално компетентната държава членка, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали и евентуално при какви обстоятелства държавите членки трябва да съобразяват разпоредбите на Хартата, когато преценяват дали да упражнят правото за поемане на отговорност по член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 [11].

70. Отговорът на този въпрос следва да се опира на член 6, параграф 1 ДЕС, който квалифицира Хартата като част от първичното право на Съюза (първа алинея) и същевременно предвижда, че разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза (втора алинея). Относно конкретното тълкуване и прилагане на Хартата член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС препраща към дял VII (членове 51—54) от Хартата.

71. Член 51 от Хартата определя нейното приложно поле. С тази разпоредба се потвърждава, от една страна, че Хартата се отнася както за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, така и за държавите членки. От друга страна, гарантира се, че обвързаността на институциите на Съюза и на държавите членки с основните права не води нито до прехвърляне на правомощия към държавите членки, нито до разширяване на приложното поле на правото на Съюза извън определените в Договорите области на компетентност на Съюза [12].

72. За да не се допуска разширяване на компетентността на Съюза спрямо държавите членки, член 51, параграф 1 от Хартата предвижда по-специално че:

— прилагането на Хартата не ограничава принципа на субсидиарност (член 51, параграф 1, първо изречение),

— Хартата се отнася за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза (член 51, параграф 1, първо изречение),

— зачитането и прилагането на Хартата предполага зачитане на предоставената в Договорите компетентност на Съюза (член 51, параграф 1, второ изречение).

11 — Запитващата юрисдикция се сблъсква с този въпрос в главното производство, тъй като Secretary of State е изтъкнал, че при упражняване на предоставената им съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 свобода на преценка държавите членки не са длъжни да се съобразяват с основните права на Съюза, доколкото упражняването на тази свобода на преценка не попада в приложното поле на правото на Съюза.

12 — Във връзка с това вж. също Разяснения относно Хартата на основните права (ОВ C 303, 2007 г., стр. 32).

73. Освен това член 51, параграф 2 от Хартата съдържа общата разпоредба, че Хартата не разширява приложното поле на правото на Съюза извън областите на компетентност на Съюза, не създава никакви нови правомощия или задачи за Съюза и не променя правомощията и задачите, определени в Договорите.

74. В този смисъл първият преюдициален въпрос на запитващата юрисдикция се отнася до предвиденото в член 51, параграф 1, първо изречение от Хартата условие, че Хартата обвързва държавите членки единствено когато прилагат правото на Съюза. В случая въпросът е дали държавите членки „прилагат правото на Съюза“ по смисъла на тази разпоредба, когато, упражнявайки предоставената им с член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 свобода на преценка, вземат решение дали да разгледат молба за убежище вместо първоначално компетентната държава членка, или не.

75. Смятам, че на този въпрос следва да се отговори утвърдително.

76. Както е видно от Разясненията относно Хартата на основните права (наричани по-нататък „Разясненията относно Хартата“) [13], разпоредбата на член 51, параграф 1, първо изречение от Хартата, съгласно която задължението да се зачита Хартата обвързва държавите членки единствено когато прилагат правото на Съюза, следва да се разбира като потвърждение на досегашната практика на Съда относно съблюдаването на определените в рамките на Съюза основни права от страна на държавите членки. Във връзка с това Разясненията относно Хартата изрично препращат към принципните решения по дело Wachauf [14] и дело ERT [15], както и към Решение по дело Karlsson [16].

77. В Решение по дело Wachauf Съдът е установил, че когато прилагат правилата на Съюза, държавите членки трябва да спазват изискванията за защита на основните права в правния ред на Съюза и доколкото е възможно, да прилагат въпросните правила в съответствие с тези изисквания [17]. Освен това в Решение по дело ERT Съдът е установил, че въвежданите от държавите членки ограничения на основните свободи също трябва да отговарят на изискванията за защита на основните права в правния ред на Съюза [18].

13 — ОВ C 303, 2007 г., стр. 32. Съгласно член 52, параграф 7 от Хартата тези разяснения, изготвени за да направляват тълкуването на Хартата, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки. Член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС също потвърждава изрично значението на Разясненията относно Хартата за тълкуването на отделните разпоредби от нея.

14 — Решение от 13 юли 1989 г. по дело Wachauf (5/88, Recueil, стр. 2609).

15 — Решение от 18 юни 1991 г. по дело ERT (C-260/89, Recueil, стр. I-2925).

16 — Решение от 13 април 2000 г. по дело Karlsson и др. (C-292/97, Recueil, стр. I-2737). Това решение потвърждава тенденцията в съдебната практика, чието начало слага Решение по дело Wachauf.

17 — Решение по дело Wachauf (посочено в бележка под линия 14, точка 19). Това решение намира потвърждение и в Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет (C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 104 и сл.).

18 — Решение по дело ERT (посочено в бележка под линия 15, точка 41 и сл.).

78. Като се отчита по-специално обстоятелството, че Разясненията относно Хартата се позовават както на Решение по дело Wachauf, така и на Решение по дело ERT, следва да се приеме, че съгласно член 51, параграф 1 от Хартата тя обвързва държавите членки както при прилагането на разпоредби на правото на Съюза, така и в контекста на националните ограничения на основните свободи [19].

79. С оглед на това в настоящия случай възниква въпросът дали решението, с което държава членка преценява на основание член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 дали да разгледа молба за убежище, следва да се квалифицира — за целите на член 51, параграф 1 от Хартата и при отчитане на съдебната практика от Решение по дело Wachauf — като действие на държава членка по прилагането на Регламент № 343/2003.

80. Смятам, че на този въпрос следва да се отговори утвърдително. Свободата на преценка, с която държавата членка разполага при вземането на това решение, не противоречи на подобна квалификация. Съществото тук по-скоро е, че Регламент № 343/2003 изчерпателно урежда условията и реда за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище. Предоставената на държавите членки възможност да разглеждат молби за убежище на основание член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 е неразделна част от тази уредба, което впрочем намира израз и в обстоятелството, че Регламентът подробно урежда правните последици от подобно решение [20]. Следователно решенията, вземани от държавите членки на основание на член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, също следва да се разглеждат като действия по прилагането на този регламент, независимо че в това отношение държавите членки разполагат със свобода на преценка.

81. Този анализ намира потвърждение в Решение по дело Wachauf [21], в което Съдът наред с другото е разгледал съвместимостта на отделни разпоредби на Регламент № 1371/84 [22] с изискванията за защита на основните права в правния ред на Съюза. С Регламент № 1371/84 на държавите членки се дава възможност в някои случаи на прекратяване на договор за аренда да предоставят на арендаторите на млекопроизводствени предприятия обезщетение за окончателно преустановяване на млекопроизводството. Жалбоподателят в главното производство е арендатор, комуто такова обезщетение е отказано, въпреки че окончателно е преустановил

19 — В този смисъл и член 51 от *Ladenburger*, C., in: Europäische Grundrechtecharta (ed. *Tettinger*, P./*Stern*, K.). München 2006, p. 22 sq.q Nowak, C., in: Handbuch der Europäischen Grundrechte (ed. Heselhaus/Nowak), München 2006, § 6, p. 44 sq.

20 — Съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 държавата членка, която по своя инициатива реши да разгледа молбата, става държава членка, компетентна по смисъла на този регламент, и изпълнява задълженията, свързвани с тази отговорност.

21 — Решение по дело Wachauf (посочено в бележка под линия 14).

22 — Регламент (ЕИО) № 1371/84 на Комисията от 16 май 1984 година за определяне на правилата за прилагане на допълнителната такса, предвидена в член 5в от Регламент (ЕИО) № 804/68 (ОВ L 132, стр. 11).

млекопроизводството. При тези обстоятелства Съдът е трябвало да прецени дали този отказ за предоставяне на обезщетение императивно следва от Регламент № 1371/84 и дали е в съответствие с основните права на Съюза, признати за общи принципи на правото. В своето решение Съдът изтъква, че отказът за предоставяне на спорното обезщетение на арендатор при прекратяване на арендата трябва да се разглежда като нарушаване на изискванията за защита на основните права в правния ред на Съюза, ако по този начин арендаторът бъде лишен — без обезщетение — от плодовете на труда му и от инвестициите в обекта на договора за аренда [23]. Тъй като обаче Регламент № 1371/84 оставя на държавите членки достатъчно широка свобода на преценка тъкмо в такива случаи да предоставят на арендаторите подходящо обезщетение, съответстващо на изискванията за защита на основните права, Съдът в крайна сметка приема, че разпоредбата на Регламента е съобразена с основните права [24].

82. При все че в Решение по дело Wachauf разглежда преди всичко съвместимостта на разглеждания регламент с основните права, Съдът най-малкото имплицитно потвърждава, че и решенията, с които държавите членки предоставят обезщетения на арендатори при прекратяване на арендата в пределите на предоставената им с Регламент № 1371/84 свобода на преценка, трябва, доколкото е възможно, да отговарят на изискванията за защита на основните права. Така Съдът на практика потвърждава, че и решенията, които държавите членки вземат при упражняване на предоставената им с разпоредба на правото на Съюза свобода на преценка, трябва да се разглеждат — за целите на защитата на основните права на Съюза — като действия по прилагането на тази разпоредба на правото на Съюза [25].

83. След всичко казано на първия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че решението на държава членка на основание член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 дали да разгледа молба за убежище, която не спада към нейните отговорности съгласно посочените в глава III от Регламента критерии, представлява действие по прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

23 — Решение по дело Wachauf (посочено в бележка под линия 14, точка 19).

24 — Пак там (точка 22 и сл.).

25 — В този смисъл вж. и Решение по дело Парламент/Съвет (посочено в бележка под линия 17, точка 104).

Б — *По втория, третия и четвъртия преюдициален въпрос*

84. От съображенията, които изложих по-горе, следва, че когато решава да разгледа на основание член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 молба за убежище, за която друга държава членка е първоначално компетентна според критериите от глава III от този регламент, държавата членка трябва да се съобразява с Хартата. С втория, третия и четвъртия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи възможно ли в светлината на това изискване за зачитане на Хартата държавите членки да са длъжни и евентуално при какви условия са длъжни да упражнят правото си за поемане на отговорност по член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, ако констатират, че прехвърлянето на търсещото убежище лице в първоначално компетентната държава би го изложило на опасност от нарушаване на основните му права или на опасността тази държава членка да не изпълни задълженията си по Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85.

85. Запитващата юрисдикция повдига тези въпроси, тъй като разполага с ясни данни, че конкретното отношение към търсещите убежище лица в Гърция сериозно се разминава с изискванията на правото на Съюза относно изграждането на гръцката система за убежище и че при прехвърляне на търсещи убежище лица в Гърция има опасност дори от нарушаване на техните основни и човешки права.

86. За да изясня по-добре тези въпроси, първо ще се спра на релевантните в случая мерки относно убежището, предвидени във вторичното право, както и на отношението между тези мерки и Хартата на основните права, Женевската конвенция и ЕКПЧ. После ще изясня проблемите, с които напоследък се сблъсква гръцката система за убежище. След това ще анализирам въпроса как останалите държави членки трябва да вземат предвид претоварването на гръцката система за убежище, когато прилагат Регламент № 343/2003.

1. Мерки относно убежището, предвидени във вторичното право, и съотношението им с Хартата на основните права, Женевската конвенция и ЕКПЧ

а) Разпоредбите на първичното право, на основание на които се приемат мерки относно убежището

87. Въпросите на убежището и бежанците са включени сред областите на компетентност на Съюза с Договора от Амстердам от 1997 г., с който на Съюза са прехвърлени законодателни правомощия в областта на убежището, бежанците, имиграцията и пребиваването на граждани на трети

държави. За целта в Договора за ЕО е добавена съответна овластяваща норма — новият член 73к, който впоследствие е преномериран на член 63 ЕО.

88. Законодателните правомощия в областта на правото на убежище са прехвърлени на Съюза под установеното в член 63, точка 1 ЕО условие, че въвежданите от законодателя на Съюза мерки относно убежището трябва да бъдат съобразени с Женевската конвенция за статута на бежанците и с Протокола от 31 януари 1967 г., както и със съответните други договори. Към „съответните други договори“ следва да се причисли и ЕКПЧ [26]. Освен това в член 63, точка 1 ЕО изрично е предвидено, че правомощието за хармонизиране в областта на правото на убежище се ограничава до установяването на минимални стандарти [27].

б) Директиви 2001/55, 2003/9, 2004/83 и 2005/85

89. Въз основа на тази оправомощаваща разпоредба на първичното право законодателят на Съюза е приел четири директиви, предвиждащи минимални стандарти относно различни аспекти на националните системи за убежище. Първо е приета Директива 2001/55, която предвижда минимални стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица. С други три директиви в почти всички държави членки [28] са въведени общи минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (Директива 2003/09), относно признаването на гражданите на трети страни или на лицата без гражданство за бежанци или за лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (Директива 2004/83) и относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (Директива 2005/85).

90. В съответствие с първичноправните изисквания на член 63, точка 1 ЕО, а именно приетите на това основание актове на

26 — Правилно отбелязано в член 63, точка 4 ЕО от *Graßhof*, M., in: EU-Kommentar (ed. Schwarze), 2 ed., Baden-Baden 2009.

27 — Член 63, точка 1, букви б), в) и г) ЕО.

28 — Съгласно член 1и сл. от Протокол (№ 5) относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, Дания не участва в приемането на тези директиви, така че те не я обвързват и не се прилагат за нея (вж. съображение 21 от Директива 2003/9, съображение 40 от Директива 2004/83 и съображение 34 от Директива 2005/85). Докато съгласно член 3 от Протокол (№ 4) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, Ирландия участва в приемането на Директиви 2004/83 и 2005/85 (вж. съответно съображение 39 и съображение 33 от тези директиви), съгласно член 1 от споменатия протокол тя не участва в приемането на Директива 2003/9 (вж. съображение 20 от тази директива). Съгласно член 3 от споменатия протокол Обединеното кралство участва в приемането на трите директиви (вж. съображение 19 от Директива 2003/9, съображение 38 от Директива 2004/83 и съображение 32 от Директива 2005/85).

вторичното право да бъдат съобразени с Женевската конвенция, съображенията на Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85 единодушно отпращат към заключенията на Европейския съвет от Тампере, съгласно които разработваната обща европейска система за убежище трябва да се основава на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция [29]. Освен това в съображенията на тези директиви се изтъква, че се зачитат основните права и признатите принципи по Хартата [30] и че за отношението си към лицата, за които се прилагат тези директиви, държавите членки имат задължения по международноправните актове, по които са страни [31].

91. Съответно Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85 съдържат съществени минимални стандарти за отношението към търсещите убежище лица и разглеждането на техните молби. Освен това член 24, параграф 2 от Директива 2003/9 изрично предвижда, че държавите членки отпускат необходимите средства за достигане на определените с нея минимални стандарти за приемането на лицата, търсещи убежище.

Аналогично член 36 от Директива 2004/83 предвижда, че държавите членки следва да се уверят, че органите и другите организации, които изпълняват тази директива, са получили необходимата подготовка.

92. В този смисъл е налице правна гаранция, че отношението към търсещите убежище лица и разглеждането на техните молби в държавите членки, които трябва да съблюдават минималните стандарти по Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85, по принцип отговарят и на изискванията на Хартата, Женевската конвенция и ЕКПЧ [32].

в) Регламент № 343/2003

93. Целта на приетия на основание член 63, точка 1 ЕО Регламент № 343/2003 съгласно съображение 3 от него е въвеждането на ясен и работещ метод за

29 — Вж. съображение 2 съответно от Директива 2003/9, Директива 2004/83 и Директива 2005/85.

30 — Съображение 5 от Директива 2003/9, съображение 10 от Директива 2004/83 и съображение 8 от Директива 2005/85.

31 — Съображение 6 от Директива 2003/9, съображение 11 от Директива 2004/83 и съображение 9 от Директива 2005/85.

32 — Във връзка с това вж. също Решение от 2 март 2010 г. по дело Salahadin Abdulla (C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, Сборник, стр. I-1493, точка 51 и сл.) и Решение от 9 ноември 2010 г. по дело B (C-57/09 и C-101/09, Сборник, стр. I-10979, точка 77 и сл.), в които при тълкуването на Директива 2004/83 Съдът подчертава, че разпоредбите на тази директива относно условията за предоставяне и съдържанието на статута на бежанец са приети с оглед на подпомагането на компетентните органи на държавите членки в прилагането на Женевската конвенция въз основа на общи критерии и понятия, и същевременно приема, че тълкуването на тази директива трябва да зачита основните права, както и принципите, признати по-конкретно в Хартата. По този въпрос вж. и Решение от 17 юни 2010 г. по дело Bolbol (C-31/09, Сборник, стр. I-5539, точка 38).

определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, подадена на територията на Съюза [33]. Съгласно съображение 4 този метод трябва да се основава на обективни, честни критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица и трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите за предоставяне на убежище и бърза обработка на молбите за убежище.

94. За осъществяване на тези цели, с които следва също така да се избегне опасността от „forum shopping“ от страна на търсещите убежище лица, Регламент № 343/2003 предвижда разпоредба, съгласно която компетентна за разглеждането на молба за убежище, подадена в рамките на Съюза, е една-единствена държава членка, която се определя въз основа на обективни критерии. Към тези обективни критерии спадат например наличието на връзка съгласно законодателството, отнасящо се до предоставянето на убежище или до чужденците, между лицето, търсещо убежище, или член на семейството му, и дадена държава членка [34]. В случай на незаконно влизане на територията на Съюза компетентна за разглеждането на молбата за убежище съгласно член 10 от Регламент № 343/2003 е първата държава членка, в която лицето е влязло [35]. Съгласно член 16 от Регламент № 343/2003 държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите за убежище, е длъжна да поеме отговорността за търсещото убежище лице, което е подало молба в друга държава членка, и да завърши разглеждането на молбите за убежище [36]. Процедурата по прехвърляне на лица, търсещи убежище, е уредена в членове 17—19 от Регламент № 343/2003.

95. Установената с Регламент № 343/2003 система за определянето на държавата

33 — Съгласно член 1 и сл. от Протокол (№ 5) относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейски съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, Дания не участва в приемането на Регламент № 343/2003, така че отначало той не обвързва и не се прилага към Дания. По този начин Дъблинската конвенция първоначално остава в сила и продължава да се прилага между Дания и останалите държави членки (вж. съображение 18 и сл. от Регламент № 343/2003). Със Споразумението между Европейската общност и Кралство Дания относно критериите и механизмите за определяне на държава, която е компетентна за разглеждане на молба за убежище, подадена на територията на Дания или друга държава — членка на Европейския съюз, и системата „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци за ефективното прилагане на Дъблинската конвенция (ОВ L 66, 8.3.2006 г., стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 271) приложното поле на Регламент № 343/2003 е разширено, за да обхване и отношенията между Съюза и Дания. В съответствие с член 3 от Протокол (№ 4) за позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към Договора за Европейски съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, Ирландия и Обединеното кралство участват в приемането и прилагането на този регламент (вж. съображение 17 от Регламент № 343/2003). Освен това следва да се отбележи, че по силата на международни договори някои държави, които не са членки на ЕС, например Конфедерация Швейцария, се включват в системата на ЕС за определяне на държавите членки, компетентни за разглеждането на молби за убежище; във връзка с това вж. бележка под линия 10 от настоящото заключение.

34 — Вж. член 6, първа алинея, членове 7 и 8 и член 9, параграфи 1 и 2 от Регламент № 343/2003.

35 — Член 10 от Регламент № 343/2003. Тази отговорност обаче отпада 12 месеца след датата на нелегалното пресичане на границата.

36 — Съответно член 25, параграф 1 от Директива 2005/85 предвижда, че от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за бежанец в съответствие с Директива 2004/83, когато са задължени да му предоставят статут на бежанец по силата на Регламент № 343/2003.

членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, и за прехвърлянето на търсещото убежище лице в тази държава членка не отчита изрично евентуалните различия в организацията и приложението на системите за убежище и в процедурите за предоставяне на убежище в различните държави членки. Нито в контекста на установяване на критериите за определяне на компетентната държава членка, нито във връзка с процедурата по прехвърляне на търсещи убежище лица между държавите членки се споменава конкретно (очакваното) отношение към търсещото убежище лице в държавата членка, която е първоначално компетентна да разгледа молбата за убежище.

96. Тази липса на конкретни разпоредби за отношението към търсещото убежище лице в първоначално компетентната държава членка се обяснява с взаимодействието на Регламент № 343/2003 с Директиви 2003/09, 2004/83 и 2005/85, както и с взаимодействието на този регламент с международноправните задължения на отделните държави членки. Обстоятелството, че съгласно тези директиви отношението към търсещите убежище лица и разглеждането на техните молби за убежище във всяка държава членка трябва да отговаря на задължителни минимални стандарти, както и че всички държави членки са страни по ЕКПЧ и по Женевската конвенция, представлява правна гаранция, че отношението към търсещите убежище лица във всяка държава членка ще отговаря на изискванията на Хартата, както и на Женевската конвенция и ЕКПЧ [37].

37 — Вж. точка 92 от настоящото заключение.

97. От тази гледна точка нито Хартата, нито Женевската конвенция или ЕКПЧ противоречат на системата на Регламент № 343/2003, който установява правила за определянето на държавата членка, която трябва да поеме отговорността за търсещите убежище лица и да разгледа техните молби за убежище, както и за прехвърлянето на търсещите убежище лица в тази държава членка, без изрично да урежда конкретната организация и конкретното приложение на системата за убежище в държавата членка и прилаганите в нея процедури за предоставяне на убежище [38].

г) Междинно заключение

98. В обобщение след всичко казано следва да се приеме, че както целите, така и

38 — С оглед на това в съображенията на Регламент № 343/2003 също се посочват заключенията на Европейския съвет от Тампере, съгласно които трябва да бъде установена обща европейска система за убежище, основаваща се на пълното и всеобхватно прилагане на Женевската конвенция (вж. съображение 2 от Регламент № 343/2003). Освен това се подчертава, че във връзка с отношението към хората, попадащи в обхвата на този регламент, държавите членки са обвързани със задължения по силата на международните правни актове, по които са страни (вж. съображение 12 от Регламент № 343/2003), и че Регламентът зачита основните права и принципи, които са признати по-специално в Хартата за основните права (вж. съображение 15 от Регламент № 343/2003).

правната форма на изискванията на вторичното право за отношението към търсещите убежище лица и за разглеждането на молбите за убежище — изисквания, които произтичат от взаимодействието на Директиви 2003/09, 2004/83 и 2005/85 и Регламент № 343/2003 — по принцип съответстват на разпоредбите на Хартата, Женевската конвенция и ЕКПЧ.

2. Претоварването на гръцката система за убежище

99. Регламент № 343/2003 не съдържа изрична уредба на хипотезата, в която броят на лицата, търсещи убежище в дадена държава членка, например поради географското ѝ положение, надхвърля капацитета на нейната система за убежище, така че в нея отношението към търсещите убежище лица и разглеждането на техните молби за убежище вече чисто практически не може да е съобразено с Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85, съответно със задълженията на държавата членка за зачитане на основните права и за изпълнение на международните договори [39].

100. По всичко личи, че Гърция е изпаднала в такава особено тежка ситуация.

101. Ясен белег за това е Решение на ЕСПЧ от 21 януари 2011 г. по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция* [40], в което ЕСПЧ разглежда случая с афганистански гражданин, който влиза незаконно в Съюза от Турция през Гърция, след което е арестуван в Гърция. Без да е подавал молба за убежище, след освобождаването си той напуска Гърция и в крайна сметка подава молба за убежище в Белгия. След проверка на данните на търсещия убежище афганистански гражданин белгийската служба за чужденците стига до заключението, че тъй като търсещото убежище лица първоначално е влязло незаконно в Гърция, на основание член 3, параграф 1 във връзка с член 10, параграф 1 от Регламент № 343/2003 Гърция

39 — Предложението на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (COM/2008/820 окончателен), който трябваше да представлява нова редакция на Регламент № 343/2003, предвижда механизъм за временно преустановяване на прехвърлянето на търсещи убежище лица в държава членка, която е в особено тежка ситуация, при която е налице особено голям натиск върху нейния капацитет на приемане, нейната система за предоставяне на убежище или инфраструктура (член 31). От мотивите на Комисията е видно, че с това се цели да се избегнат ситуации, при които системите за убежище и капацитетът на приемане на държавите членки са поставени под особено силен натиск.

40 — Решение по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция* (посочено в бележка под линия 3).

е компетентна да разгледа неговата молба за убежище. Съответно Белгия започва процедура по прехвърляне на търсещото убежище лице в Гърция съгласно разпоредбите на Регламент № 343/2003 и след приключването на тази процедура го прехвърля в Гърция. Преди обаче да бъде прехвърлен, търсещият убежище афганистански гражданин подава жалба до ЕСПЧ.

102. В решението си ЕСПЧ установява, че условията на задържане и на живот в Гърция на търсещия убежище афганистански гражданин следва да се окачествят като нарушение на член 3 от ЕКПЧ. Като посочва нарушенията при разглеждането на молбата на търсещото убежище лице, опасността от прякото или непрякото му връщане в родината без сериозно разглеждане на основателността на неговата молба за убежище и отсъствието на ефективни правни средства за защита, ЕСПЧ приема, че Гърция е нарушила член 13 във връзка с член 3 от ЕКПЧ. Освен това този съд констатира, че и Белгия е нарушила член 3 от ЕКПЧ, тъй като чрез прехвърлянето в Гърция е изложила търсещия убежище афганистански гражданин на опасностите, произтичащи от установените недостатъци на гръцката система за убежище, и го е подложила на условия на задържане и на живот, които нарушават член 3 от ЕКПЧ. Накрая ЕСПЧ установява и нарушение от страна на Белгия на член 13 във връзка с член 3 ЕКПЧ.

103. В контекста на Регламент № 343/2003 и прехвърлянето на търсещи убежище лица в Гърция националните юрисдикции на отделните държави членки също вземат критично отношение към гръцката система за убежище и към условията на задържане и на живот на тези лица в Гърция. В Решение от 7 октомври 2010 г.[41] например австрийският Verfassungsgerichtshof в рамките на проверка за конституционност на прехвърлянето на афганистанска гражданка, самотна майка с три деца, в Гърция по реда на Регламент № 343/2003 стига до заключението, че при обратното прехвърляне на подлежащи на закрила лица в Гърция при прилагане на процедурите за предоставяне на убежище по принцип е възможно тази държава да осигури необходимите средства, но не може автоматично да се разчита на това без конкретно потвърждение за всеки отделен случай от страна на компетентните органи.

104. Фактическите констатации на нисшестоящия съд, които запитващата юрисдикция, апелативният съд, излага в преюдициалното запитване, очертават аналогична картина[42]. Освен това в писменото си становище по настоящото производство Комисията посочва, че на 3 ноември 2009 г. е изпратила на Гърция официално уведомително писмо съгласно член 226 ЕО, а на 24 юни 2010 г. — допълнително

41 — Решение на Verfassungsgerichtshof от 7 октомври 2010 г., дело U694/10, достъпно на уебсайта на федералната правна информационна система (http://www.ris.bka.gv.at).

42 — Преюдициално запитване от 12 юли 2010 г., точка 13 и сл.

официално уведомително писмо, в които наред с другото се констатират нарушения на различни изисквания на Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85 [43].

105. От тези констатации е видно, че поради претоварването ѝ гръцката система за убежище е поставена под сериозен натиск, поради което не е в състояние да гарантира при всички случаи, че отношението към търсещите убежище лица и разглеждането на молбите им ще са в съответствие с изискванията на Директиви 2003/09, 2004/83 и 2005/85. При тези условия не е изключена възможността лица, търсещи убежище, които биват прехвърляни от друга държава членка в Гърция в съответствие с изискванията и процедурите по Регламент № 343/2003, след прехвърлянето им да бъдат третирани по начин, който е несъвместим с разпоредбите на Хартата, Женевската конвенция и ЕКПЧ.

3. По отчитането на претоварването на системите за убежище на държавите членки в рамките на прилагането на Регламент № 343/2003.

106. С оглед на претоварването на гръцката система за убежище и на последиците от това претоварване върху отношението към търсещите убежище лица и върху разглеждането на техните молби запитващата юрисдикция е изправена пред въпроса дали при спазване на разпоредбите на Регламент № 343/2003 държава членка може да прехвърли в Гърция търсещо убежище лице дори и ако установи, че в случай на такова прехвърляне това лице би било изложено на опасност от нарушаване на неговите основни и човешки права. Този принципен въпрос е доразвит от запитващата юрисдикция във втория, третия и четвъртия преюдициален въпрос.

107. С втория и третия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да получи от Съда разяснения дали при прилагането на Регламент № 343/2003 държавите членки могат да прилагат необорима презумпция, че след прехвърлянето на търсещото убежище лице държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, ще спазва както минималните стандарти, наложени с Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85, така и основните права на лицето, търсещо убежище (трети преюдициален въпрос), така че прехвърлянето на търсещи убежище лица съгласно Регламент № 343/2003 при всички случаи да се счита за съвместимо с основните права в Съюза независимо от положението в компетентната държава членка (втори преюдициален въпрос).

108. В случай че отговорът на тези въпроси е отрицателен, с четвъртия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да узнае дали и евентуално при какви условия държавата членка е длъжна при прилагането на Регламент № 343/2003 да

43 — Тези официални уведомителни писма се съдържат в приложения 1 и 2 към писменото становище на Комисията.

поеме отговорността за разглеждането на молбата за убежище съгласно член 3, параграф 2 от този регламент, когато предаването на търсещия убежище на първоначално компетентната държава членка би го изложило на опасност от нарушаване на основните му права и/или на опасността предвидените в Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85 минимални стандарти да не бъдат приложени спрямо него.

109. По-нататък ще разгледам първо четвъртия преюдициален въпрос. След това ще се спра на втория и третия преюдициален въпрос.

а) Четвърти преюдициален въпрос: задължението за упражняване на правото за поемане на отговорност по член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 в случай на сериозна опасност от нарушаване на основните права при евентуално прехвърляне на търсещия убежище в първоначално компетентната държава членка

i) По въпроса за сериозната опасност от нарушаване на основните права при евентуално прехвърляне на търсещия убежище в първоначално компетентната държава членка

110. Ако по някаква причина определена държава членка не е в състояние да спазва изискванията на Директиви 2003/09, 2004/83 и 2005/85 или международноправните си задължения във връзка с отношението към търсещите убежище лица, съответно във връзка с разглеждането на техните молби за убежище, de facto възниква опасност при евентуално прехвърляне на търсещи убежище лица в тази държава членка те да бъдат третирани в нарушение на основните и човешките им права.

111. В този контекст в първоначално компетентната държава членка съществува например опасност от нарушаване на установеното с член 1 от Хартата право на зачитане и защита на човешкото достойнство или на съдържащата се в член 4 от Хартата забрана на изтезанията и на нечовешкото или унизително отношение [44].

112. Ако в дадена държава членка съществува сериозна опасност от накърняване на човешкото достойнство по смисъла на

44 — За целите на настоящото производство не е необходимо да се разглежда по-задълбочено въпросът дали и евентуално при какви условия член 1 от Хартата намира самостоятелно приложение наред с член 4 от Хартата. При все това трябва да се обърне внимание на обстоятелството, че според преобладаващото схващане в германската правна теория първо трябва да се извърши проверка за условията на член 4 от Хартата. Ако бъде установено посегателство върху предмета на защита на това специфично основно право, то излиза на преден план, а член 1 от Хартата отпада като отделен или допълнителен критерий за проверка; вж. в този смисъл член 1, точка 4 от *Jarass*, D. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. München 2010; член 1, точка 33 от *Borowsky*, D., in: Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ed. Meyer, J.). 3. ed, BadenBaden 2011; член 1, точка 18 от *Höfling*, W., in: Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta (ed. Tettinger, J/Stern, K.). München 2006.

член 1 от Хартата или от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата спрямо прехвърляните там лица, търсещи убежище, то прехвърлянето на търсещи убежище лица в тази държава членка също е несъвместимо с член 1, съответно с член 4 от Хартата. Всъщност съгласно член 1 от Хартата човешкото достойнство трябва не само „да се зачита“, а и „да се защитава“. Подобна положителна защитна функция е иманентно присъща и на член 4 от Хартата [45]. Освен това член 19, параграф 2 от Хартата изрично забранява всяко принудително отвеждане, експулсиране или екстрадиране към държава, в която съществува сериозен риск съответното лице да бъде осъдено на смърт, да бъде подложено на изтезание или на друго нечовешко или унизително отношение или наказание [46].

113. Цялостното претоварване на системата за убежище на дадена държава членка при определени обстоятелства може да наложи да бъде разгледан въпросът за съвместимостта на прехвърлянето на търсещо убежище лице в тази държава членка с член 18 от Хартата.

114. Съгласно член 18 от Хартата правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и в съответствие с ДЕС и ДФЕС [47]. Един от ключовите елементи на Женевската конвенция е формулираната в член 33 от нея забрана за пряко или непряко експулсиране или връщане на бежанец в държава, където може да бъде подложен на преследване — т.нар. принцип на „non-refoulement“. При все че точният обхват на тази забрана за връщане е спорен, може да се приеме, че тя предоставя на бежанците [48]

45 — Във връзка с това вж. *Höfling*, W., op. cit. (бележка под линия 44), член 4, точка 3; *Borowsky*, D, op. cit. (бележка под линия 44), член 4, точка 20.

46 — За целите на настоящото производство не е необходимо да се разглежда по-задълбочено въпросът дали и евентуално при какви условия член 1 и/или член 4 от Хартата намират самостоятелно приложение наред с член 19, параграф 2 от Хартата. При все това трябва да се обърне внимание на обстоятелството, че според преобладаващото схващане в германската правна теория в случай на припокриване с член 1 и/или член 4 от Хартата член 19, параграф 2 от Хартата като специална разпоредба се прилага с предимство. Във връзка с това вж. *Jarass*, D., op. cit. (бележка под линия 44), член 19, точка 4.

47 — Констатацията, че правото на убежище е гарантирано по силата на ДЕС и ДФЕС, препраща към Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към ДЕС и ДФЕС. Тъй като обаче съгласно член 3 от Протокол (№ 4) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, Обединеното кралство е обвързано с Директиви 2003/9, 2004/85 и 2005/85, както и с Регламент № 343/2003, в главното производство не стои въпросът за действието на член 18 от Хартата в този аспект спрямо Обединеното кралство.

48 — Тъй като забраната за връщане съгласно член 33 от Женевската конвенция се отнася до бежанци, в този аспект обхватът на закрилата по член 18 от Хартата се обуславя от понятието за бежанец по смисъла на Женевската конвенция (в този смисъл *Jarass*, D., op. cit. (бележка под линия 44), член 18, точка 5). В контекста на забраната за връщане съгласно член 33 от Женевската конвенция понятието за бежанец включва не само лица, на които вече е признат статут на бежанци, а и онези, които отговарят на условията за предоставяне на такъв статут. Вж. в този смисъл *Lauterpacht*, E/*Bethlehem*, D. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion, in: Refugee Protection in International Law (ed. Feller, E./Türk, V./Nicholson, F.). Cambridge 2003, 87—116 sq.

не само закрила от пряко принудително връщане в държава, където може да бъдат подложени на преследване, а и закрила от т.нар. верижно връщане, тоест от прехвърлянето им в държава, в която съществува опасност от принудително отвеждане в друга държава, където бежанците може да бъдат подложени на преследване [49].

115. Следователно, ако претоварването на системата за убежище на дадена държава членка може да доведе до опасност от пряко или непряко връщане на бежанци в държава, в която може да бъдат подложени на преследване, член 18 от Хартата не допуска останалите държави членки да прехвърлят бежанци в тази държава членка.

ii) По задължението за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003

116. От съображенията, които изложих по-горе, следва, от една страна, че претоварването на системата за убежище на дадена държава членка може да създаде обстановка, в която е възможно нарушаване на едно или повече от установените с Хартата основни права на търсещите убежище лица. От друга страна, стигам до заключението, че прехвърлянето на търсещи убежище лица в държава членка, в която съществува сериозна опасност от нарушаване на основните им права, противоречи на Хартата.

117. С оглед на това възниква въпросът дали Регламент № 343/2003 може да бъде тълкуван в смисъл, че изключва прехвърлянето на търсещи убежище лица в нарушение на основните им права.

118. Необходимостта от тълкуване на Регламент № 343/2003, доколкото е възможно, в съответствие с основните права е установена, от една страна, в постоянната практика на Съда, съгласно която държавите членки не трябва да се основават на тълкуване на текст от вторичното право, което би влязло в конфликт с основните права, защитавани в правовия ред на Съюза, или с останалите общи принципи на правото на Съюза [50]. От друга страна, тълкуването на Регламент № 343/2003 в съответствие с основните права е още по-наложително, доколкото в член 63, точка 1 ЕО, който се явява първичноправното основание на този регламент, изрично е посочено, че мерките относно убежището, предвидени в правото на Съюза, трябва да бъдат съобразени с Женевската конвенция,

49 — Вж. в този смисъл *Lauterpacht*, E/*Bethlehem*, D, op. cit. (бележка под линия 48), стр. 122; точка 655 от *Hailbronner*, K. Asyl- und Ausländerrecht. 2. Ed., Stuttgart 2008.

50 — Вж. в този смисъл Решение от 23 декември 2009 г. по дело Detiček (C-403/09 PPU, Сборник, стр. I-12193, точка 34), Решение от 26 юни 2007 г. по дело Ordre des barreaux francophones et germanophone и др. (C-305/05, Сборник, стр. I-5305, точка 28) и Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Lindqvist (C-101/01, Recueil, стр. I-12971, точка 87).

както и със съответните други договори [51]. Освен това в съображение 15 от Регламент № 343/2003 изрично е потвърдено, че този регламент зачита основните права и принципи, които са признати в Хартата [52].

119. Според мен член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2002 предоставя на държавите членки достатъчно широка свобода на преценка, която им позволява да прилагат този регламент в съответствие с изискванията за защита на основните права, ако при прехвърлянето на търсещо убежище лице в първоначално компетентната държава членка съществува сериозна опасност от нарушаване на установените с Хартата основни права на това лице.

120. Член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 всъщност предоставя на всяка държава членка правото да разгледа подадената до нея молба за убежище дори ако друга държава членка е първоначално компетентна съгласно член 3, параграф 1 във връзка с разпоредбите на глава III от Регламента. Ако държава членка упражни това право за поемане на отговорност, съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 тя става компетентна държава членка и трябва да изпълнява всички задължения, свързани с тази отговорност.

121. Следователно, ако при евентуално прехвърляне на търсещия убежище в първоначално компетентната държава членка съществува сериозна опасност от нарушаване на основните права, установени с Хартата, държавата членка, в която лицето е подало молба за убежище, може изцяло да отстрани тази опасност, като упражни правото си за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003.

122. Като се отчита по-специално обстоятелството, че държавите членки са задължени да прилагат Регламент № 343/2003 в съответствие с основните права и че освен това прехвърлянето на търсещи убежище лица в държава членка, в която съществува сериозна опасност от нарушаване на едно или повече от основните им права, по правило следва да се счита за нарушение на Хартата от страна на предаващата държава членка, според мен държавите членки са длъжни да упражнят правото си за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, ако в първоначално компетентната държава членка съществува опасност от нарушаване на правата на търсещия убежище, установени с Хартата.

51 — Във връзка с това вж. също *Lenaerts*, K. The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice1 ICLQ 2010, 255—298, който след обстоен анализ на актуалната практика на Съда в областта на европейската система за убежище стига до заключението, че Съдът винаги отчита въпроса за основните права в контекста на европейската система за убежище.

52 — Във връзка с това вж. също Решение по дело Salahadin Abdulla (посочено в бележка под линия 32, точка 54) и Решение по дело Bolbol (посочено в бележка под линия 32, точка 38) относно аналогичния текст на съображение 10 от Директива 2004/83 и произтичащото от него задължение за тълкуване на релевантните разпоредби на Директивата в съответствие с основните права.

123. От друга страна, наличието на сериозна опасност от нарушения на отделни разпоредби на Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85 в първоначално компетентната държава членка, които не представляват и нарушения на основните права, предоставени от Хартата на подлежащите на прехвърляне лица, търсещи убежище, не е достатъчно основание да се приеме, че предаващата държава членка е длъжна да упражни правото си за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003.

124. Във връзка с това на първо място следва да се отбележи, че тълкуването на Регламент № 343/2003 в съответствие с основните права не може да налага упражняване на правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2, ако приемащата държава членка нарушава отделни разпоредби на Директиви 2003/9, 2004/83 или 2005/85, но не и Хартата. Освен това по принцип прехвърлянето на търсещо убежище лице в държава членка, в която не съществува опасност от нарушаване на правата му по Хартата, не води и до нарушаване на Хартата от страна на предаващата държава членка.

125. Освен това трудно би могло да се избегне противоречие с целите на Регламент № 343/2003, ако всяко незачитане на Директиви 2003/9, 2004/83 или 2005/85 би било достатъчно да осуети прехвърлянето на търсещо убежище лице в първоначално компетентната държава членка [53]. Всъщност с Регламент № 343/2003 се цели установяването на ясен и работещ метод за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, който освен това да позволява бързо определяне на тази държава членка [54]. За постигането на тази цел Регламент № 343/2003 предвижда разпоредба, съгласно която компетентна за разглеждането на всяка подадена в рамките на Съюза молба за убежище е една-единствена държава членка, която се определя въз основа на обективни критерии. В случай на незаконно влизане на територията на Съюза съгласно член 10 от Регламент № 343/2003 компетентна за разглеждането на молбата за убежище е първата държава членка, в която е влязло лицето [55].

126. Ако всяко незачитане на отделни разпоредби на Директиви 2003/9, 2004/83 или 2005/85 от страна на държавата членка, в която лицето първоначално е влязло незаконно, водеше до задължение на държавата членка, до която търсещото убежище лице е подало молба за убежище, да упражни правото си за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, наред с предвидените в глава III от Регламента обективни критерии за определяне на компетентната държава членка би възникнал допълнителен широк критерий за изключване, чрез който дори и незначителни нарушения на изискванията

53 — Съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейното съдържание, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част; вж. например Решение от 29 януари 2009 г. по дело Petrosian и др. (C-19/08, Сборник, стр. I-495, точка 34).

54 — Вж. съображение 3 и сл. от Регламент № 343/2003.

55 — Член 10 от Регламент № 343/2003.

на Директиви 2003/9, 2004/83 или 2005/85 в отделни държави членки биха могли да освободят тези държави членки от определените им с Регламент № 343/2003 отговорности и от свързаните с това задължения. От това би могло да последва не само пълна неприложимост на предвидените в Регламент № 343/2003 правила относно компетентността, но и заплаха за преследваната с тях цел за бързо определяне на държавите членки, компетентни за разглеждането на молби за убежище, подадени в рамките на Съюза.

iii) Междинно заключение

127. След всичко казано на четвъртия преюдициален въпрос на запитващата юрисдикция следва да се отговори в смисъл, че държавата членка, в която е подадена молба за убежище, е длъжна да упражни правото си да разгледа тази молба съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, когато прехвърлянето на търсещия убежище в държавата членка, която е първоначално компетентна съгласно член 3, параграф 1 във връзка с разпоредбите на глава III от Регламент № 343/2003, би го изложило на сериозна опасност от нарушаване на основните му права, установени с Хартата. От друга страна, наличието на сериозна опасност от нарушения на отделни разпоредби на Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85 в първоначално компетентната държава членка, които не представляват и нарушения на основните права, предоставени от Хартата на подлежащите на прехвърляне лица, търсещи убежище, не е достатъчно основание да се приеме, че предаващата държава членка е длъжна да упражни правото си за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003.

б) Втори и трети преюдициален въпрос: прилагане на необорими презумпции в контекста на упражняване на правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003

128. С втория и третия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали при прилагането на Регламент № 343/2003 държавите членки могат да се основават на необоримата презумпция, че след прехвърлянето на търсещото убежище лице държавата членка, която е първоначално компетентна за разглеждането на молбата за убежище, ще спазва минималните стандарти, наложени с Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85, и/или основните права на търсещото убежище лице (трети преюдициален въпрос), така че прехвърлянето на търсещи убежище лица съгласно Регламент № 343/2003 при всички случаи да се счита за съвместимо с основните права в Съюза независимо от положението в компетентната държава членка (втори преюдициален въпрос).

129. Смятам, че на тези въпроси следва да се отговори отрицателно.

130. Както вече изясних по-горе, никога не е изцяло изключена опасността при прехвърляне на търсещите убежище лица в друга държава членка с цел разглеждане на техните молби за убежище отношението към тях de facto да съставлява нарушение на основните и човешките им права. Ако в държавата членка, която е първоначално компетентна да разгледа молбата за убежище, съществува сериозна опасност от нарушаване на установени с Хартата основни права на търсещото убежище лице, то държавата членка, в която търсещият убежище е подал молбата си, е задължена да упражни правото си за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003.

131. От тези констатации пряко следва, че прилагането на Регламент № 343/2003 въз основа на необоримата презумпция, че държавата членка, която е първоначално компетентна да разгледа молбата на търсещия убежище, ще спазва основните му права, е несъвместимо със задължението на държавите членки да тълкуват и прилагат Регламент № 343/2003 [56] в съответствие с основните права. Всъщност тогава държавата членка, в която търсещото убежище лице е подало молбата си, никога не би била длъжна да упражни правото си за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, вследствие на което не може да се изключи възможността търсещи убежище лица да бъдат прехвърлени в друга държава членка въпреки сериозната опасност от нарушаване на основните им права, установени с Хартата.

132. По същата причина трябва да се отхвърли като противоречащо на правото на Съюза прилагането на Регламент № 343/2003 въз основа на необоримата презумпция, че в приемащата държава членка ще бъдат спазени *всички* минимални стандарти на Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85. Всъщност необоримата презумпция, че ще бъдат спазени всички минимални стандарти на Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85, de facto не се различава от необоримата презумпция, че в първоначално компетентната държава членка ще бъдат спазени установените с Хартата основни права на търсещите убежище лица.

133. Това обаче не означава, че при прилагането на Регламент № 343/2003 държавите членки по принцип не могат да се основават на оборимата презумпция, че в държавата членка, която е първоначално компетентна да разгледа молба за убежище, ще бъдат спазени човешките и основните права на търсещото убежище лице. Във връзка с това следва да припомним, че отношението към търсещите убежище лица и разглеждането на техните молби съгласно Директиви 2003/09, 2004/83 и 2005/85 във всяка държава членка трябва да отговаря на сериозни минимални стандарти, както и че всички държави членки

56 — Вж. точка 118 от настоящото заключение.

трябва да съблюдават Хартата [57], както и ЕКПЧ и Женевската конвенция, по които са страни. Като се отчита правно гарантираното по този начин високо равнище на защита, дори е логично при прехвърлянето на търсещи убежище лица да се прилага оборимата презумпция, че в първоначално компетентната държава членка тези лица ще бъдат третирани в съответствие с основните и човешките им права [58]. В този смисъл в съображение 2 от Регламент № 343/2003 изрично се изтъква, че държавите членки, които прилагат без изключение принципа за „non-refoulement", се считат за страни, които са сигурни за гражданите на трети държави [59].

134. Ако обаче приемат приложимостта на подобна оборима презумпция, държавите членки трябва да съблюдават принципа на ефективност, съгласно който упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза, не трябва да бъде практически невъзможно или прекомерно трудно [60].

135. Следователно, ако въведат оборимата презумпция, че в първоначално компетентната държава членка се спазват човешките и основните права на търсещите убежище лица, държавите членки трябва да предоставят на тези лица и практическа процесуална възможност да оборят тази презумпция. Конкретните способи за доказване, както и правилата и принципите за преценка на доказателствата се уреждат в националния правен ред на отделните държави членки при съблюдаване на принципа на ефективност.

136. След всичко казано на втория и третия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че задължението за тълкуване на Регламент № 343/2003 в съответствие с основните права не допуска

57 — Относно съдържанието и обхвата на Протокол № 30 относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство вж. точка 165 и сл. от настоящото заключение.

58 — Например в Решение от 2 декември 2008 г. по дело *K.R.S. с/у Обединено кралство* (жалба № 32733/08) ЕСПЧ също се основава на презумпцията, че Гърция изпълнява задълженията си по Директиви 2005/85 и 2003/9.

59 — Във връзка с това вж. също Протокол (№ 24) относно убежището, предоставяно на гражданите на държавите — членки на Европейския съюз, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз. С този протокол, на първо място, се подчертава, че като се има предвид равнището на защита на основните права и свободи в държавите — членки на Европейския съюз, се счита, че последните представляват една спрямо друга безопасни страни на произход, що се отнася до всички правни и практически въпроси, свързани с проблемите на правото на убежище. С оглед на това протоколът предвижда, че молба за предоставяне на право на убежище, отправена от гражданин на държава членка, може да бъде разглеждана или обявена за допустима за разглеждане от друга държава членка само в рестриктивно формулираните в протокола случаи.

60 — Относно принципа на ефективност вж. Решение от 8 юли 2010 г. по дело Bulicke (C-246/09, Сборник, стр. I-1493, точка 25), Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Kempter (C-2/06, Сборник, стр. I-411, точка 57), Решение от 7 юни 2007 г. по дело Van der Weerd и др. (C-222/05-C-225/05, Сборник, стр. I-4233, точка 28) и Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet (C-432/05, Сборник, стр. I-2271, точка 43).

въвеждането на необорима презумпция, че държавата членка, която е първоначално компетентна за разглеждането на молбата за убежище, ще спазва както основните права, предоставени от правото на Съюза на търсещите убежище лица, така и всички минимални стандарти, наложени с Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85. От друга страна, държавите членки имат право при прилагането на Регламент № 343/2003 да се основават на оборимата презумпция, че държавата членка, която е първоначално компетентна за разглеждането на молба за убежище, ще спазва човешките и основните права на търсещото убежище лице.

В — *По петия преюдициален въпрос: съотношение между обхвата на закрила на търсещите убежище лица по Хартата и обхвата на закрила по ЕКПЧ*

137. С петия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да узнае дали обхватът на закрилата, предоставена от членове 1, 18 и 47 от Хартата на търсещите убежище лица, които подлежат на прехвърляне в друга държава членка в съответствие с изискванията на Регламент № 343/2003, е по-широк от обхвата на закрила по член 3 от ЕКПЧ.

138. При все че запитващата юрисдикция не изяснява изрично правния контекст на този въпрос, по всичко личи, че специална роля за това е изиграло Решение на ЕСПЧ от 2 декември 2008 г. по дело *K.R.S. с/у Обединено кралство* [61]. В това дело ЕСПЧ е трябвало да се произнесе по жалба за нарушаване на човешките права на ирански гражданин, който е трябвало да бъде прехвърлен от Обединеното кралство в Гърция в съответствие с изискванията на Регламент № 343/2003. Според иранския гражданин, търсещ убежище, връщането му в Гърция представлява нарушение на член 3 от ЕКПЧ. В Решение от 2 декември 2008 г. ЕСПЧ отхвърля жалбата като явно неоснователна.

139. Така към момента на постановяването на акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция се сблъсква с въпроса как следва да съобрази решението на ЕСПЧ по дело *K.R.S. с/у Обединено кралство*. По-конкретно тя трябва да си изясни дали изводът на ЕСПЧ, че прехвърлянето на търсещ убежище ирански гражданин в Гърция не противоречи на член 3 от ЕКПЧ, е пречка за установяването на нарушение на членове 1, 18 и 47 от Хартата в случай като този по главното производство.

140. Както вече изясних, в Решение от 21 януари 2011 г. по дело *M.S.S. с/у Белгия*

61 — Решение по дело *K.R.S. с/у Обединено кралство* (посочено в бележка под линия 58).

и Гърция [62], произнесено след постъпването на акта за преюдициално запитване, ЕСПЧ променя практиката си и разглежда прехвърлянето на търсещо убежище лице от Белгия в Гърция по реда на Регламент № 343/2003 като нарушение на член 3 от ЕКПЧ, както и на член 13 във връзка с член 3 от ЕКПЧ от страна на Белгия.

141. Като отчита това развитие на съдебната практика на ЕСПЧ, запитващата юрисдикция вече би трябвало да разглежда не толкова въпроса при какви условия — въпреки Решение на ЕСПЧ по дело *K.R.S. с/у Обединеното кралство* — прехвърлянето на търсещи убежище в Гърция би могло да доведе до нарушаване на установените с Хартата основни права на тези лица, а по-скоро въпроса дали с оглед на Решение на ЕСПЧ по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция* прехвърлянето на търсещи убежище в Гърция изобщо може да бъде съвместимо с Хартата.

142. С оглед на това в крайна сметка петият преюдициален въпрос следва да се разбира в смисъл, че Съдът трябва да изясни какво е съотношението между членове 3 и 13 от ЕКПЧ и съответните разпоредби на Хартата [63] и какво е значението на практиката на ЕСПЧ относно (не)съвместимостта на прехвърлянето на търсещи убежище в Гърция с ЕКПЧ за съдебния контрол върху съвместимостта на такова прехвърляне с Хартата.

143. Отговорът на тези въпроси следва да се опира на член 52, параграф 3 от Хартата. Тази разпоредба предвижда, че правата съгласно Хартата, които съответстват на права, гарантирани от ЕКПЧ, имат същия смисъл и обхват като дадените им в ЕКПЧ. Освен това член 52, параграф 3 от Хартата изрично изяснява, че тази разпоредба не е пречка правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

62 — Посочено в бележка под линия 3.

63 — Членове 3 и 13 от ЕКПЧ намират съответствие в член 4 и член 47, параграф 1 от Хартата. Освен това в Разясненията относно Хартата по член 4 се казва, че посоченото в член 4 право съответства на правото, гарантирано в член 3 от ЕКПЧ, чийто текст е идентичен, така че по силата на член 52, параграф 3 от Хартата член 4 има същия смисъл и същия обхват както посочения член от ЕКПЧ. В Разясненията относно Хартата по член 47, параграф 1 се подчертава, че тази разпоредба всъщност се основава на член 13 от ЕКПЧ, но въпреки това тя предоставя по-широк обхват на защита, тъй като гарантира право на ефективно обжалване пред съд.

144. В Разясненията относно Хартата по член 52, параграф 3 от Хартата се подчертава, че тази разпоредба има за цел да осигури необходимата последователност между Хартата и ЕКПЧ. Това позоваване според Разясненията относно Хартата обхваща не само текста на ЕКПЧ и протоколите към нея, но и конкретизирането на съдържанието и обхвата на гарантираните с тях права чрез съдебната практика на ЕСПЧ. С това обаче не се засяга автономността на правото на Съюза, нито независимостта на Съда.

145. Следователно с член 52, параграф 3 от Хартата трябва да се гарантира, че обхватът на закрилата, осигурена с Хартата в областите, в които разпоредбите на Хартата се припокриват с гарантираното от ЕКПЧ, не трябва да бъде по-тесен от обхвата на закрилата, осигурена с ЕКПЧ. Тъй като закрилата, осигурена с ЕКПЧ, търпи постоянно развитие в светлината на нейното тълкуване от страна на ЕСПЧ [64], съдържащото се в член 52, параграф 3 от Хартата позоваване на ЕКПЧ трябва да се разглежда като динамично по естеството си позоваване, което по принцип обхваща съдебната практика на ЕСПЧ [65].

146. Във връзка с това естествено следва да се има предвид, че решенията на ЕСПЧ по същността си винаги представляват съдебни решения, отнасящи се до конкретни случаи, а не до самите норми на ЕКПЧ, така че би било погрешно при прилагане на Хартата съдебната практика на ЕСПЧ да се разглежда като източник за тълкуване с неограничено приложение [66]. Тази констатация, разбира се, изобщо не променя факта, че при тълкуването на Хартата съдебната практика на ЕСПЧ има особено

64 — В постоянната си практика ЕСПЧ потвърждава, че ЕКПЧ следва да се разбира като „жив инструмент“; вж. например Решение на ЕСПЧ от 25 април 1978 г. по дело *Tyler с/у Обединено кралство* (жалба № 5856/72, точка 31) и Решение от 16 декември 1999 г. по дело *V. с/у Обединено кралство* (жалба № 24888/94, точка 72).

65 — Във връзка с това вж. също точка 468 от *Rengeling*, H. W./*Szczekalla*, P. Grundrechte in der Europäischen Union. Köln 2004, които изтъкват, че член 52, параграф 3 от Хартата внася голяма динамика в развитието на основните права на Съюза. *Naumann*, K. Art. 52 Abs. 3 GrCh zwischen Kohärenz des europäischen Grundrechtsschutzes und Autonomie des Unionsrechts. EuR 2008, 424—424, посочва, че така или иначе без отчитане на съдебната практика на ЕСПЧ не биха могли да се установят значението и обхватът на правата по ЕКПЧ и че само динамичното позоваване позволява да се избегне разминаване между практиката на Съда на Европейския съюз и тази на ЕСПЧ.

66 — Във връзка с това вж. и заключението на генералния адвокат Poiares Maduro от 9 септември 2008 г. по дело Elgafaji (C-465/07, Решение от 17 февруари 2009 г., Сборник, стр. I-921, точка 23).

значение и сериозна тежест, така че неминуемо следва да се взема предвид [67].

147. Този анализ намира потвърждение в съдебната практика на Съда, който системно отчита съдебната практика на ЕСПЧ относно съответните разпоредби на ЕКПЧ в контекста на тълкуването на разпоредбите на Хартата [68].

припокриват с разпоредбите на ЕКПЧ, не може да бъде с по-малък обхват от закрилата по ЕКПЧ. Тъй като съдържанието и обхватът на закрилата, осигурена с ЕКПЧ, са прецизирани в съдебната практика на ЕСПЧ, тази практика има особено значение и тежест, когато Съдът тълкува съответните разпоредби на Хартата.

Г — *По шестия преюдициален въпрос: съдебен контрол за спазване на Женевската конвенция и ЕКПЧ в първоначално компетентната държава членка съгласно Регламент № 343/2003*

148. След всичко казано на петия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че съгласно член 52, параграф 3 от Хартата следва да се гарантира, че закрилата, осигурявана от Хартата в областите, в които разпоредбите на Хартата се

149. С шестия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали е съвместима с член 47 от Хартата разпоредба от националното право, която задължава съдилищата — за целите на определянето на приложимостта на Регламент № 343/2003 — да се основават на необоримата презумпция, че държавата членка, която е първоначално компетентна да разгледа молбата за убежище, е сигурна държава, от която търсещото убежище лице няма да бъде изпратено в държава, където може да бъде подложено на преследване в нарушение на правата му по Женевската конвенция или ЕКПЧ.

67 — Във връзка с това вж. и член 52 от *Von Danwitz*, T., in: Europäische Grundrechtecharta (ed. Tettinger, P./Stern, K.), München 2006, p. 57 sq., който, от една страна, подчертава, че Хартата естествено не предоставя на ЕСПЧ изключителна компетентност за тълкуване на съответните права, но от друга страна признава, че при тълкуването на правата по конвенцията Съдът е обвързан от съдебната практика на ЕСПЧ, доколкото не може да игнорира минималното равнище на закрила, гарантирано от ЕСПЧ. Вж. освен това *Lenaerts*, K./*De Smijter*, E. The Charter and the Role of the European Courts. — Maastricht Journal of European and Comparative Law 2001, 90—99, които явно приемат, че Съдът е длъжен да отчита и прилага релевантната съдебна практика на ЕСПЧ.

68 — Вж. актуалното Решение от 9 ноември 2010 г. по дело Volker и Markus Schecke (C-92/09 и C-93/09, Сборник, стр. I-11063, точка 43 и сл.). Вж. също Решение от 17 февруари 2009 г. по дело Elgafaji (C-465/07, Сборник, стр. I-921, точка 44), в което Съдът obiter dictum изтъква, че произтичащото от това решение тълкуване на съответните разпоредби на Директива 2004/83 е напълно съвместимо с ЕКПЧ, включително с практиката на ЕСПЧ във връзка с член 3 от ЕКПЧ. В Решение от 5 октомври 2010 г. по дело McB (C-400/10 PPU, Сборник, стр. I-8965, точка 53) Съдът изрично постановява, че член 7 от Хартата има същото съдържание и обхват като член 8, параграф 1 от ЕКПЧ *съгласно тълкуването, дадено му от ЕСПЧ*.

150. За да отговоря на този въпрос, отначало ще се спра на съотношението между правата на търсещите убежище лица по член 47 от Хартата и опасността при прехвърлянето им в първоначално компетентната държава членка да бъдат изпратени в държава, където може да бъдат подложени на преследване, в нарушение на правата им по Женевската конвенция или ЕКПЧ. По-нататък ще отговоря на шестия преюдициален въпрос на запитващата юрисдикция въз основа на тези съображения.

1. Член 47, параграф 1 от Хартата и опасността от нарушение на Женевската конвенция или ЕКПЧ при прехвърлянето на търсещо убежище лице съгласно Регламент № 343/2003

151. Съгласно член 47, параграф 1 от Хартата всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в споменатия член условия.

152. Следователно основна предпоставка за прилагането на член 47 от Хартата е да е налице нарушение на права и свободи, гарантирани от правото на Съюза. С оглед на това евентуалното нарушение на Женевската конвенция или на ЕКПЧ може да доведе до възникване на право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с член 47, параграф 1 от Хартата само ако същевременно може да бъде счетено и за нарушение на права и свободи, гарантирани от правото на Съюза.

153. При все че нарушение на Женевската конвенция или на ЕКПЧ при прехвърлянето на търсещо убежище лице в държава членка, в която съществува сериозна опасност от прехвърлянето му в държава, където може да бъде подложено на преследване, трябва да бъде стриктно разграничавано de iure от евентуалното свързано с това нарушение на правото на Съюза, по правило в подобен случай de facto е налице паралелно нарушение на Женевската конвенция, съответно на ЕКПЧ, и на правото на Съюза.

154. Преценката дали прехвърлянето на търсещо убежище лице в държава членка, в която съществува сериозна опасност от прехвърлянето му в друга държава в нарушение на Женевската конвенция, е съобразено с правото на Съюза, следва да се основава на член 18 от Хартата, съгласно който правото на убежище се гарантира съгласно Женевската конвенция[69]. Вследствие на това изрично позоваване на Женевската конвенция член 18 от Хартата предоставя на бежанците, подали молба за убежище, защита срещу прехвърляне в

69 — Вж. точка 114 и сл. от настоящото заключение.

нарушение на Женевската конвенция [70]. С оглед на това прехвърлянето на бежанец в държавата членка, която е първоначално компетентна да разгледа молбата му за убежище, противоречи на Хартата, ако в тази държава членка съществува сериозна опасност от пряко или непряко прехвърляне в държава, където може да бъде подложено на преследване, в нарушение на Женевската конвенция.

155. При преценката дали прехвърлянето на търсещо убежище лице в държава членка, в която съществува сериозна опасност от прехвърлянето му в друга държава в нарушение на ЕКПЧ, е съобразено с правото на Съюза, следва да се прилага принципът по член 52, параграф 3 от Хартата, съгласно който обхватът на закрилата на правата, установени с Хартата, не трябва да бъде по-тесен от този на закрилата, осигурена с ЕКПЧ [71].

156. Във връзка с това най-актуалното разяснение на ЕСПЧ относно закрилата по ЕКПЧ във връзка с прехвърлянето на търсещи убежище лица между държавите членки се съдържа в Решение по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция*. Там този съд изтъква, че прехвърлянето на търсещо убежище лице в междинна държава, която е и страна по конвенцията, не засяга отговорността на прехвърлящата държава, която е задължена по силата на член 3 от ЕКПЧ да не пристъпва към прехвърляне, ако има явни и основателни причини да се приеме, че при прехвърляне в междинна държава засегнатото лице действително ще бъде изложено на опасност от прехвърляне в друга държава в нарушение на член 3 от ЕКПЧ [72].

157. С оглед на изискванията на член 52, параграф 3 от Хартата, когато прехвърлянето на търсещо убежище лице в първоначално компетентната държава членка съгласно Регламент № 343/2003 противоречи на член 3 от ЕКПЧ поради опасността от непряко връщане (refoulement), по правило то представлява и нарушение на Хартата. Във връзка с това по-специално може да става дума за нарушаване на основните права на търсещите убежище лица по член 1, член 4 и член 19, параграф 2 от Хартата [73].

70 — Относно позоваването на Женевската конвенция в член 18 от Хартата вж. член 18, точка 10 от *Bernsdorff*, N., in: Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ed. Meyer, J.). 3. Ed., BadenBaden 2011; § 16, точка 32 от *Wollenschläger*, M., in: Handbuch der Europäischen Grundrechte (ed. Heselhaus/Nowak). München 2006; член 18, точка 6 от *Jochum*, G., in: Europäische Grundrechtecharta (ed. Tettinger, P./Stern, K.). München 2006.

71 — Вж. точка 143 и сл. от настоящото заключение.

72 — Решение по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция* (посочено в бележка под линия 3, точка 342).

73 — Относно въпроса дали в случай на прехвърляне в държава членка на търсещо убежище лице в нарушение на членове 1 и 4 и член 19, параграф 2 от Хартата тези разпоредби имат самостоятелно действие независимо една от друга, вж. по-горе бележки под линия 44 и 46.

158. В обобщение след всичко казано следва да се приеме, че прехвърлянето на търсещо убежище лице в първоначално компетентната държава членка по правило е несъвместимо с правото на Съюза, ако в тази държава членка съществува сериозна опасност от прехвърлянето му в държава, където може да бъде подложено на преследване, в нарушение на Женевската конвенция или ЕКПЧ. Ако прехвърлянето на търсещото убежище лице представлява нарушение на правото на Съюза, може да се приложи член 47 от Хартата.

2. Несъвместимост с член 47 от Хартата на необоримата презумпция на съдилищата, че в първоначално компетентната държава членка търсещото убежище лице не е застрашено от прехвърляне в друга държава в нарушение на Женевската конвенция или ЕКПЧ

159. Съгласно член 47, параграф 1 от Хартата всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд от това нарушение. Тъй като правните средства за защита дават възможност да се изясни дали действително са нарушени права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, въпросното право на ефективни правни средства за защита пред съд възниква още от момента, когато бъде посочено вероятно основателно твърдение за нарушение [74].

160. Конкретното структуриране на процесуалните аспекти на ефективните правни средства за защита по смисъла на член 47 от Хартата е преди всичко от компетентността на държавите членки. Тази свобода на преценка на държавите членки обаче е ограничена от изискването при всички случаи да бъде гарантирана ефективност на правните средства за защита. Във връзка с това следва също да се има предвид, че съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правото на ефективните правни средства за защита трябва да бъде предвидено в закон [75] и да зачита основното съдържание на това право, както и принципа на пропорционалност.

161. Едно от минималните изисквания към правото на ефективни правни средства за защита е да се спазва принципът

74 — Вж. *Jarass*, D., op. cit. (бележка под линия 44), член 47, точка 11, член 47, точка 25 от *Alber*, S., in: Europäische Grundrechtecharta (ed. Tettinger, P./Stern, K.). München 2006; *Nowak*, C., op. cit. (бележка под линия 19), § 51, точка 32. Вж. в този смисъл и постоянната практика на ЕСПЧ във връзка с член 13 от ЕКПЧ, съгласно която за упражняване на установеното с него право на ефективна правна защита е достатъчно да има вероятност твърдението за нарушение на конвенцията да е основателно — т.нар. „arguable complaint“. Вж. например Решение по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция* (посочено в бележка под линия 3, точка 288) и Решение от 26 октомври 2000 г. по дело *Kudła с/у Полша* (жалба № 30210/96, точка 157).

75 — Поради това условие всяко ограничаване на основните права, установени с Хартата, трябва да бъде предвидено или от законодателя на Съюза, или от националния законодател. Ако обаче ограничаването на основните права се извършва на национално равнище, това условие за ограничаване със закон трябва да се тълкува разширително, така че да може да включва обичайното право и съдебната практика, като по-специално отчита различните законодателни традиции на държавите членки; вж. *Jarass*, D., op. cit. (бележка под линия 44), член 52, точка 28, *Borowsky*, D., op. cit. (бележка под линия 44), член 52, точка 20.

на ефективност [76]. Съгласно този принцип упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза, не трябва да бъде практически невъзможно или прекомерно трудно [77].

162. Според мен от тези съображения относно същността и минималното съдържание на правото на ефективни правни средства за защита съгласно член 47 от Хартата пряко следва, че въпросният член 47 не допуска национална разпоредба, която задължава съдилищата при преценката на правомерността на прехвърлянето на търсещо убежище лице в първоначално компетентната държава членка съгласно Регламент № 343/2003 да прилагат необоримата презумпция, че тази държава членка няма да прехвърли търсещото убежище лице в друга държава в нарушение на ЕКПЧ или Женевската конвенция.

163. От съществено значение във връзка с това е обстоятелството, че подобна презумпция прави прекомерно трудно или дори de facto невъзможно упражняването на съдебен контрол във връзка с опасността от верижно връщане в държава, където бежанците може да бъдат подложени на преследване, в нарушение на Хартата. Всъщност едва ли е логично националната юрисдикция да приеме, че от гледна точка на ЕКПЧ и Женевската конвенция няма опасност от верижно връщане в държава, където бежанците може да бъдат подложени на преследване, и същевременно че практически аналогична опасност от верижно връщане е налице от гледна точка на Хартата. Поради това разглежданата необорима презумпция, че първоначално компетентната държава членка няма да върне търсещото убежище лице в държава, където може да бъде подложено на преследване, в нарушение на ЕКПЧ и Женевската конвенция, е несъвместима с член 47 от Хартата.

164. След всичко казано на шестия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че член 47 от Хартата не допуска разпоредба от националното право, която задължава съдилищата, когато преценяват дали търсещото убежище лице може законно да бъде прехвърлено в друга държава членка на основание на Регламент № 343/2003, да прилагат необоримата презумпция, че тази държава членка е сигурна държава, от която лицето няма да бъде върнато в държава, където може да бъде подложено на преследване, в нарушение на Женевската конвенция или ЕКПЧ.

76 — Относно ролята на принципа на ефективност за прилагането на член 47 от Хартата вж. *Alber*, S., op. cit. (бележка под линия 74), член 47, точка 34, *Jarass*, D. Bedeutung der EU-Rechtsschutzgewährleistung für nationale und EU-Gerichte. — NJW 2011, 1393—1395. Вж. и постоянната практика на ЕСПЧ във връзка с член 13 от ЕКПЧ, съгласно която установеното с него право на ефективна защита следва да се тълкува в смисъл, че заинтересованото лице трябва да разполага със способ за защита както de facto, така и de iure, при което компетентните национални органи трябва да могат както да разгледат по същество твърдението за нарушаване на Конвенцията, така и да намерят подходящо решение на проблема. Вж. например Решение по дело *M.S.S. с/у Белгия и Гърция* (посочено в бележка под линия 3, точка 290 и сл.).

77 — Вж. съдебната практика, цитирана в бележка под линия 60.

Д — *По седмия преюдициален въпрос*

165. Със седмия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда разяснения относно смисъла и обхвата на Протокол (№ 30) относно прилагането на Хартата на Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство, приложен към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз. По същество тя пита дали действието на релевантните за настоящото производство разпоредби на Хартата в Обединеното кралство остава неограничено дори когато се вземат предвид разпоредбите на този протокол.

166. Следователно с този въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали и евентуално доколко Протокол № 30 следва да се счита за клауза за неучастие („opt-out“) на Обединеното кралство и Република Полша в прилагането на Хартата.

167. Според мен на въпроса дали Протокол № 30 следва да се разглежда като генерална клауза за неучастие („opt-out“) на Обединеното кралство и Република Полша в прилагането на Хартата следва безусловно да се даде отрицателен отговор [78]. Стигам до това заключение въз основа на анализ на текста на Протокол № 30 при специално отчитане на съображенията от него.

168. Съгласно член 1, параграф 1 от Протокол № 30 Хартата не разширява възможността на Съда на Европейския съюз или на всеки правораздавателен орган на Полша или Обединеното кралство да прецени дали законовите, подзаконови и административни разпоредби, практики или действия на Полша или на Обединеното кралство са несъвместими с основните права, свободи и принципи, които се потвърждават в нея.

169. Следователно текстът на член 1, параграф 1 от Протокол № 30 пояснява, че от Хартата не може да следва нито прехвърляне на компетентност към Обединеното кралство или Полша, нито разширяване на приложното поле на правото на Съюза извън установените с Договорите области на компетентност на Съюза. С това обаче член 1, параграф 1 от Протокол № 30 само потвърждава нормативното съдържание на член 51 от Хартата, чиято цел е тъкмо да изключи възможността за подобно разширяване на компетентността на Съюза или на приложното поле на правото на

78 — В този смисъл и точки 5.87 и 5 103 от House of Lords — European Union Committee, The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report (10th Report of Session 2007-08), http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf. Подобно в *Pernice*, I. The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, in: *Griller*, S./*Ziller*, J. (eds.). The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Wien 2008, 235—245.

Съюза [79]. Следователно член 1, параграф 1 от Протокол № 30 по принцип не поставя под въпрос действието на Хартата по отношение на Обединеното кралство и Полша [80].

170. Този анализ намира потвърждение в съображенията от протокола, където неколкократно се потвърждава принципната приложимост на Хартата в правната система на Полша и на Обединеното кралство [81]. Така например в съображение 3 се подчертава, че член 6 ДЕС предвижда съдилищата на Полша и на Обединеното кралство да *прилагат* и *тълкуват* Хартата при стриктно съответствие с предвидените в същия член пояснения. В осмо и девето съображение се отбелязва желанието на Полша и Обединеното кралство да изяснят *някои аспекти от прилагането на Хартата,* както и *прилагането на Хартата,* що се отнася до законите и административните действия на Полша и на Обединеното кралство.

171. Докато член 1, параграф 1 от Протокол № 30 не поставя под въпрос приложимостта на Хартата и може да се разглежда просто като изрично потвърждение на нормативното съдържание на член 51 от нея, с член 1, параграф 2 от Протокол № 30 явно се цели да се прецизира приложимостта на отделни разпоредби на Хартата в правния ред на Обединеното кралство и на Полша. Всъщност съгласно член 1, параграф 2 от Протокол № 30 дял IV на Хартата не създава защитими по съдебен ред права, които са приложими към Полша или към Обединеното кралство, освен доколкото подобни права не са предвидени в съответните национални законодателства.

172. Член 1, параграф 2 от Протокол № 30 визира основните социални права и принципи, обединени в дял IV от Хартата (членове 27—38). Този дял, озаглавен „Солидарност“, е една от най-оспорваните тематични области в законодателната история на Хартата. Спорен е бил не само принципният въпрос дали социалните права и принципи трябва да бъдат включени в Хартата, но и кои от тях да бъдат включени, как конкретно да бъдат формулирани, какво да бъде обвързващото им действие и дали следва да бъдат квалифицирани като основни права или по-скоро като принципи [82].

79 — Вж. точка 71 и сл. от настоящото заключение. В този смисъл и *Craig*, P. The Lisbon Treaty. Oxford 2010, p. 239; *Pernice*, I., op. cit. (бележка под линия 78), стр. 246 и сл.

80 — В този смисъл и House of Lords — European Union Committee, op. cit. (бележка под линия 78), точка 5.103, буква а), *Dougan*, M. The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts“. CMLR 2008, 617—669. Вж. освен това *Craig*, P., op. cit. (бележка под линия 79), стр. 239, който във връзка с това правилно изтъква, че член 1, параграф 2 от Протокол № 30 не би имал смисъл, ако член 1, параграф 1 от този протокол предвиждаше генерална клауза за неучастие („opt-out“).

81 — Във връзка с това вж. House of Lords — European Union Committee, op. cit. (бележка под линия 78), точка 5.102.

82 — Във връзка с това вж. точка 7 и сл. преди дял IV от Riedel, E., in: Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ed. Meyer, J.), 3. ed., Baden-Baden 2011.

173. С констатацията, че дял IV от Хартата не създава защитими по съдебен ред права, които да са приложими към Полша или към Обединеното кралство, член 1, параграф 2 от Протокол № 30 потвърждава първоначално изразения в член 51, параграф 1 от Хартата принцип, че Хартата не създава защитими по съдебен ред права в отношенията между гражданите. Освен това обаче член 1, параграф 2 от Протокол № 30 явно изключва възможността от членове 27—38 от Хартата да бъдат изведени нови права в правото на Съюза, на които правоимащите лица да могат да се позоват спрямо Обединеното кралство или Полша [83].

174. Тъй като обаче основните права, за които става дума в настоящото производство, не спадат към изброените в дял IV от Хартата основни социални права и принципи, не е нужно тук да се спираме по-подробно на въпроса за конкретното приложно поле и обхвата на член 1, параграф 2 от Протокол № 30. В този смисъл е достатъчно указанието на съображение 10 от Протокол № 30, че позоваванията в този протокол на изпълнението на специфични разпоредби от Хартата по никакъв начин не засягат изпълнението на другите разпоредби от Хартата.

175. Накрая член 2 от Протокол № 30 предвижда, че когато разпоредба от Хартата се позовава на националните закони и практики, тя се прилага към Полша или към Обединеното кралство само доколкото съдържащите се в нея права и принципи са признати в законодателството или практиките на Полша или на Обединеното кралство.

176. В светлината на посочените съображения от член 2 от Протокол № 30 също не може да се изведе заключение за генерална клауза за неучастие („opt-out“) на Обединеното кралство и Република Полша в прилагането на Хартата. Освен това член 2 от Протокол № 30 се отнася само до разпоредби на Хартата, които отпращат към националните закони и практики [84]. Релевантните за настоящото производство разпоредби на Хартата не влизат в това число.

177. След всичко казано на седмия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че тълкуването на Протокол № 30 не дава основание за съмнение в приложимостта на релевантните за настоящото производство разпоредби на Хартата по отношение на Обединеното кралство.

83 — Във връзка с това вж. House of Lords — European Union Committee, op. cit. (бележка под линия 78), точка 5.103, буква б), според който член 1, параграф 2 от Протокола изключва възможността при тълкуването на отделни „права“ по дял IV Съдът да стигне до заключението, че от тези „права“ могат да бъдат изведени защитими по съдебен ред права спрямо Обединеното кралство.

84 — Вж. също *Dougan*, M., op. cit. (бележка под линия 80), стр. 670; House of Lords — European Union Committee, op. cit. (бележка под линия 78), точка 5.103, буква B); *Pernice*, I., op. cit. (бележка под линия 78), стр. 248 и сл.

VII — Заключение

178. С оглед на предходните съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на преюдициалните въпроси, отправени от Court of Appeal of England and Wales:

„1) Решението на държава членка на основание член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна, дали да разгледа молба за убежище, която не спада към нейните отговорности съгласно посочените в глава III от Регламента критерии, представлява действие по прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права.

2) Държавата членка, в която е подадена молба за убежище, е длъжна да упражни правото си да разгледа тази молба съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, когато прехвърлянето на търсещия убежище в първоначално компетентната държава членка съгласно член 3, параграф 1 във връзка с разпоредбите на глава III от Регламент № 343/2003 би го изложило на сериозна опасност от нарушаване на основните му права, установени с Хартата. Наличието на сериозна опасност от нарушения на отделни разпоредби на Директива 2003/9 на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, на 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, или на 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 членки, в първоначално компетентната държава членка, които не представляват и нарушения на основните права, предоставени от Хартата на подлежащите на прехвърляне лица, търсещи убежище, не е достатъчно основание да се приеме, че възниква задължение за упражняване

на правото за поемане на отговорност съгласно член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003.

3) Задължението за тълкуване на Регламент № 343/2003 в съответствие с основните права не допуска въвеждането на необорима презумпция, че държавата членка, която е първоначално компетентна за разглеждането на молбата за убежище, ще спазва основните права на търсещото убежище лице съгласно правото на Съюза и/или всички минимални стандарти, наложени с Директиви 2003/9, 2004/83 и 2005/85. Държавите членки обаче имат право при прилагането на Регламент № 343/2003 да се основават на оборимата презумпция, че държавата членка, която е първоначално компетентна за разглеждането на молбата за убежище, ще спазва човешките и основните права на търсещото убежище лице.

4) Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата на основните права следва да се гарантира, че обхватът на закрилата, осигурена с Хартата на основните права в областите, в които разпоредбите на Хартата се припокриват с разпоредбите на ЕКПЧ, няма да бъде по-тесен от обхвата на закрилата по ЕКПЧ. Тъй като съдържанието и обхватът на закрилата, осигурена с ЕКПЧ, са прецизирани в съдебната практика на ЕСПЧ, тази практика има особено значение и тежест, когато Съдът тълкува съответните разпоредби на Хартата на основните права.

5) Член 47 от Хартата на основните права не допуска разпоредба от националното право, която задължава съдилищата — когато преценяват дали търсещото убежище лице може законно да бъде прехвърлено в друга държава членка на основание на Регламент № 343/2003 — да прилагат необоримата презумпция, че тази държава членка е сигурна държава, от която лицето

няма да бъде върнато в държава, където може да бъде подложено на преследване, в нарушение на Женевската конвенция или ЕКПЧ.

6) Тълкуването на Протокол (№ 30) относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство не дава основание за съмнение в приложимостта на релевантните за настоящото производство разпоредби на Хартата на основните права по отношение на Обединеното кралство“.