



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. WATHELET
представено на 25 юли 2018 година¹

Дело C-163/17

Abubacarr Jawo
срещу
Bundesrepublik Deutschland

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Висш административен съд на провинция Баден-Вюртемберг, Германия))

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Граници, убежище и имиграция — Системата от Дъблин — Регламент (ЕС) № 604/2013 — Прехвърляне на търсещото убежище лице в компетентната държава членка — Член 29, параграф 1 — Условия за удължаване на срока — Член 29, параграф 2 — Понятие за укриване — Допустимост на отказ за прехвърляне на заинтересованото лице поради реална и потвърдена опасност от нечовешко или унижително отношение след приключване на процедурата за предоставяне на убежище — Член 3, параграф 2 — Условия на живот на лицата, на които е предоставена международна закрила в компетентната държава членка — Член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване, постъпило в секретариата на Съда на 3 април 2017 г. от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Германия) (Висш административен съд на провинция Баден-Вюртемберг, Германия), се отнася до тълкуването на член 3, параграф 2, втора алинея и на член 29, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство² (наричан по-нататък „Регламентът „Дъблин III“), и на член 4 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2. Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Abubacarr Jawo, търсецо убежище лице, и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) по повод на решение на Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и бежанците, Германия, наричана по-нататък „Службата“) от 25 февруари 2015 г., с което подадената от г-н Jawo молбата за убежище е отхвърлена като недопустима и е разпоредено извеждането му в Италия.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² ОВ L 180, 2013 г., стр. 31 и поправка в ОВ L 49, 2017 г., стр. 50.

II. Правна уредба

A. Международното право

1. Женевската конвенция

3. Член 21 от Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г.³, влязла в сила на 22 април 1954 г., допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г., влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“) е озаглавен „Жилищно настаняване“ и предвижда:

„По отношение на жилищното настаняване договарящите държави се задължават, доколкото този въпрос е уреден от съществуващите закони или разпоредби или се контролира от обществените органи, да предоставят на бежанците, законно пребиваващи на тяхна територия, възможно най-благоприятен статут и във всеки случай не по-малко благоприятен, отколкото предоставяния най-общо на чужденци при същите обстоятелства“.

2. Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи

4. Член 3 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), е озаглавен „Забрана на изтезанията“ и гласи:

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

Б. Правото на Съюза

1. Хартата

5. Съгласно член 1 от Хартата, озаглавен „Човешко достойнство“:

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

6. Член 4 от Хартата е озаглавен „Забрана на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание“ и гласи:

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

7. Член 19 от Хартата, озаглавен „Защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране“, предвижда в параграф 2:

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

³ *Recueil des traités des Nations unies*, том 189., стр. 150, № 2545 (1954).

8. Член 51 от Хартата е озаглавен „Приложно поле“ и параграф 1 от него гласи:

„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 компетенции на Съюза“.

9. Член 52 от Хартата, озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“, предвижда в параграф 3:

„Доколкото настоящата Харта 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 Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

2. Регламентът „Дъблин III“

10. Регламент № 604/2013 посочва критериите и механизмите за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство⁴. Относитими към случая са следните съображения и членове от този регламент:

11. Съображение 32

„По отношение на третирането на лицата, попадащи в обхвата на настоящия регламент, държавите членки са обвързани със задълженията си по силата на международните правни актове, включително имащата отношение съдебна практика на Европейския съд по правата на човека“.

12. Съображение 39

„Настоящият регламент зачита основните права и съблюдава принципите, които са признати по-специално в [Хартата]. По-специално, настоящият регламент се стреми да обезпечи пълното зачитане на правото на убежище, което е гарантирано в член 18 от Хартата, и на правата, признати в членове 1, 4, 7, 24 и 47 от нея. Настоящият регламент следва да се прилага в съответствие с това“.

13. Член 3

„1. Държавите членки разглеждат всяка молба за международна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, който подава молба на територията на която и да било от тях, включително на границата или в транзитните зони. 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. [...]

⁴ Регламентът „Дъблин III“ отменя и заменя Регламент (ЕО) № 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 (ОВ L 50, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56).

Когато е невъзможно кандидатът да бъде прехвърлен в първоначално посочената за компетентна държава членка, тъй като са налице основателни опасения да се смята, че в тази държава членка съществуват системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати, което създава риск от нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от [Хартата], определящата държава членка продължава да разглежда критериите, предвидени в глава III, за да установи дали друга държава членка може да бъде посочена за компетентна.

Когато прехвърлянето не може да се осъществи съгласно настоящия параграф към никоя държава членка, посочена въз основа на предвидените в глава III критерии, или към първата държава членка, в която е подадена молбата, определящата държава членка, става компетентна държава членка.

[...]“.

14. Член 29

„1. Предаването на кандидата или на друго лице, посочено в член 18, параграф 1, буква в) или г) от молещата държавата членка на компетентната държава членка се осъществява в съответствие с националното право на молещата държава членка след съгласуване между заинтересованите държави членки, веднага щом това бъде практически възможно и най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането от друга държава членка да поеме отговорност или да приеме обратно въпросното лице или на крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие в съответствие с член 27, параграф 3.

Ако прехвърлянето към компетентната държава членка се извършва чрез контролирано напускане или ескорт, държавите членки гарантират, че то се извършва по хуманен начин и при пълно зачитане на основните права и човешкото достойнство.

[...]

2. Ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, компетентната държава членка се освобождава от своите задължения за поемане на отговорност или приемане обратно на засегнатото лице и в такъв случай отговорността се прехвърля върху молещата държава членка. Този срок може да бъде удължен най-много до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено поради това че засегнатото лице е задържано в учреждение за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода или най-много до осемнадесет месеца, ако засегнатото лице се укрие.

[...]“.

3. Регламент (ЕО) № 1560/2003

15. Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент № 343/2003⁵, изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014 на Комисията от 30 януари 2014 г.⁶ (наричан по-нататък „Регламентът за прилагане“), съдържа условията за прилагане на Регламент „Дъблин III“.

5 ОВ L 222, 2003 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 140.

6 ОВ L 39, 2014 г., стр. 1.

16. Член 8 от посочения регламент, озаглавен „Сътрудничество при прехвърлянето“, предвижда следното:

„1. Задължение на компетентната държава членка е да създаде условия за възможно най-бързо осъществяване на прехвърлянето на търсещия убежище и да следи да не бъдат поставени препятствия по пътя му. Въпросната държава членка определя, когато това е целесъобразно, мястото на нейна територия, където търсещият убежище ще бъде прехвърлен или предаден на компетентните органи, като взема под внимание географските особености и начините за транспортиране, с които разполага държавата членка, извършваща прехвърлянето. При никакви обстоятелства не може да бъде предявено изискването ескортът да придружи търсещия убежище от татък мястото на пристигане на използваното средство за международен транспорт или държавата членка, извършваща прехвърлянето, да поеме разноските за транспортиране отвъд това място.

2. Държавата членка, която организира прехвърлянето, организира транспортирането на търсещия убежище и неговия ескорт и определя, съгласувано с компетентната държава членка, часа на пристигане и, ако е необходимо, реда за предаване на компетентните органи. Компетентната държава членка може да изиска предизвестие в срок от три работни дни.

3. Стандартният формуляр в приложение VI се използва за предаване на компетентната държава членка на данните от съществено значение за гарантиране на правата и непосредствените нужди на лицето, което трябва да бъде прехвърлено. Този стандартен формуляр се счита за предизвестие по смисъла на параграф 2“.

17. Съгласно член 9 от същия регламент, озаглавен „Отложени и забавени прехвърляния“:

„1. Компетентната държава членка незабавно бива уведомена за всяко отлагане, дължащо се на процедура по обжалване или преразглеждане, имаща суспендиращ ефект, или на материални причини, каквито са лошото здравословно състояние на търсещия убежище, това, че не разполага с транспортно средство или обстоятелството, че търсещият убежище се е отклонил от процедурата по прехвърлянето.

1а. Когато прехвърлянето е било забавено по искане на държавата членка, извършваща прехвърлянето, тази държава членка и компетентната държава членка трябва да подновят комуникацията, за да дадат възможност за организирането на ново прехвърляне в съответствие с член 8 възможно най-скоро и не по-късно от две седмици от момента, в който органите са научили за прекратяването на обстоятелствата, които са били причина за забавянето или отлагането. В такъв случай преди прехвърлянето се изпраща актуализиран стандартен формуляр за предаване на данни преди извършването на прехвърляне съгласно образеца в приложение VI.

2. Държава членка, която поради една от причините, изложени в член 29, параграф 2 от [Регламент „Дъблин III“], не може да извърши прехвърлянето в рамките на обичайния шестмесечен срок от приемането на искането за поемане на отговорност или за обратно приемане на въпросното лице или от постановяването на окончателно решение по жалба или преразглеждане, имащи суспензивно действие, информира компетентната държава членка преди края на този срок. В противен случай компетентността за обработката на молбата за международна закрила и другите задължения по смисъла на [Регламент „Дъблин III“] се вменяват на молещата държава членка в съответствие с разпоредбите на член 29, параграф 2 от посочения регламент.

[...]“.

18. В приложения VI и IX от Регламента за прилагане се съдържат стандартни формуляри съответно за предаването на данни и за обмена на данни за здравното състояние на лицето преди прехвърляне на основание на Регламента „Дъблин III“.

4. Директива 2011/95/ЕО

19. Съгласно член 2, буква з) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила⁷ „молба за международна закрила“ означава „искането, отправено от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, за закрила от държава членка, което може да бъде разглеждано като лице, искащо да получи статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила [...]“.

20. Глава VII от Директива 2011/95, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, съдържа следните разпоредби:

21. Член 20, параграф 1

„Настоящата глава не накърнява правата, предвидени в Женевската конвенция“.

22. Член 26, параграф 1

„Държавите членки разрешават на лицата, на които е предоставена международна закрила, упражняването на дейност като наети или самостоятелно заети лица при спазване на общоприложимите правила за съответната професия и за публичната служба, веднага след като им бъде предоставена закрила“.

23. Член 27, параграф 1

„Държавите членки предоставят пълен достъп до образователната система на всички непълнолетни лица, на които е предоставена международна закрила, при същите условия, както за собствените им граждани“.

24. Член 29, параграф 1, „Социални грижи“

„Държавите членки гарантират на лицата, на които е предоставена международна закрила, получаването в държавата членка, която им е предоставила такава закрила, на необходимите социални грижи, както е предвидено за гражданите им“.

25. Член 30, параграф 1, „Медицински грижи“

„Държавите членки гарантират, че лицата, на които е предоставена международна закрила, имат достъп до медицински грижи при същите условия, както за гражданите на държавата членка, предоставила такава закрила“.

26. Член 32, параграф 1, „Достъп до жилищно настаняване“

⁷ ОВ L 337, 2011 г., стр. 9.

„Държавите членки гарантират, че лицата, на които е предоставена международна закрила, получават достъп до жилищно настаняване при условия, равностойни на условията, приложими за другите граждани на трети държави, законно пребиваващи на тяхна територия“.

III. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

27. Г-н Jawo, несемеен и в добро здраве, според негови данни е гражданин на Гамбия, роден на 23 октомври 1992 г. Напуска Гамбия на 5 октомври 2012 г. и стига до Италия по море, където подава молба за убежище на 23 декември 2014 г.

28. След това от Италия отпътува за Германия. На 26 януари 2015 г., след като получава от Евродак⁸ положителен резултат, съгласно който г-н Jawo е подал молба за убежище в Италия, Службата иска от Италианската република да го приеме обратно⁹. Според запитващата юрисдикция „Италия не отговаря на това искане [...]“.

29. С решение от 25 февруари 2015 г. Службата отхвърля молбата за убежище на г-н Jawo като недопустима и разпорежда извеждането му в Италия — прехвърляне за целите на провеждането на процедура за предоставяне на убежище, което г-н Jawo оспорва.

30. На 4 март 2015 г. г-н Jawo подава жалба, към която на 12 март 2015 г. присъединява молба за постановяване на временни мерки, отхвърлена от Verwaltungsgericht Karlsruhe (Административен съд, Карлсруе, Германия) като недопустима с определение от 30 април 2015 г. поради подаването ѝ след установения срок. По-късно, с определение от 18 февруари 2016 г. въз основа на последваща молба за постановяване на временни мерки, посоченият съд постановява суспензивното действие на жалбата.

31. На 8 юни 2015 г. г-н Jawo е трябвало да бъде прехвърлен в Италия, което обаче не се осъществява, тъй като не е бил открит в жилищното му помещение в дома за временно настаняване в Хайделберг. След съответно запитване на Regierungspräsidium Karlsruhe (Регионален съвет Карлсруе, Германия), на 16 юни 2015 г. Fachstelle für Wohnungsnotfälle (Специализирана служба за жилищно настаняване при извънредни ситуации) в град Хайделберг информира Regierungspräsidium Karlsruhe, че г-н Jawo от известно време не се намира в дома за временно настаняване, като това е потвърдено от уредника на дома. По този въпрос в съдебното заседание пред запитващата юрисдикция г-н Jawo обяснява — за първи път в съдебното производство — че в началото на юни 2015 г. е бил на посещение на приятел, който живее във Фрайберг ам Некар.

32. Той добавя, че след около една—две седмици получил обаждане от съквартиранта си от Хайделберг, че полицията го търси, и тогава решил да се върне в Хайделберг, но не разполагал със средства да заплати пътуването в обратна посока и трябвало най-напред да вземе назаем необходимата сума. Все пак, според същото това изявление, само две седмици по-късно той се върнал в Хайделберг и се обърнал към Sozialamt (Служба по социални въпроси) с въпроса дали все още разполага със стаята си, на което получил утвърдителен отговор. Никой обаче не му бил казал, че е трябвало да съобщи за продължителното си отсъствие.

8 Вж. Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (ОВ L 180, 2013 г., стр. 1, наричан по-нататък „Регламентът „Евродак“).

9 Вж. член 18, параграф 1, буква б) от Регламент „Дъблин III“.

33. Службата, чрез формуляр от 16 юни 2015 г., информира Министерството на вътрешните работи на Италия, че прехвърлянето към онзи момент е невъзможно, тъй като г-н Jawo се е укрил — факт, който тя е узнала същия ден. Във формуляра е посочено също че прехвърляне ще бъде извършено най-късно до 10 август 2016 г. „в съответствие с член 29, параграф 2 от Регламент № 604/2013“.

34. Второ прехвърляне е било предвидено за 3 февруари 2016 г. Това прехвърляне отново не се осъществява, защото жалбоподателят отказва да се качи на самолета.

35. С решение от 6 юни 2016 г. Verwaltungsgericht Karlsruhe (Административен съд Карлсруе) отхвърля жалбата на г-н Jawo.

36. В производството по обжалване г-н Jawo твърди, че през юни 2015 г. не се е укривал и че Службата поради това няма основание да удължи срока съгласно член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“. „Според него заповедта за извеждане [трябвало да бъде отменена] и поради обстоятелството че от 6 август 2016 г. досега не е било взето необходимото решение относно наличието на национална забрана за извеждане“ и „с оглед на преминалото обучение с разрешението на компетентната германска Служба за чужденците“¹⁰. Според него обаче прехвърляне в Италия било недопустимо и поради обстоятелството че в тази държава членка съществували системни недостатъци в процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидати по смисъла на член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент „Дъблин III“.

37. В хода на производството Службата узнава, че в Италия г-н Jawo е получил национален документ за пребиваване по причини от хуманитарен характер, който е бил валиден за срок от една година и е изтекъл на 9 май 2015 г.

38. При тези условия запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли да се счита, че лице, търсещо убежище, се е укрило по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент [„Дъблин III“] само ако целенасочено и умишлено е избягало от националните органи, които са компетентни за извършване на прехвърлянето му, за да осуети или затрудни прехвърлянето, или е достатъчно, ако за относително дълъг период той вече не живее в отреденото му жилище и органът не е информиран за местонахождението му, поради което не може да се извърши планирано прехвърляне?

Може ли заинтересованото лице да се позове на правилното прилагане на посочената разпоредба и в рамките на производство по обжалване на решението за прехвърляне да възрази, че шестмесечният срок за прехвърляне е изтекъл, тъй като то не се е укривало?

2) Настъпва ли удължаване на срока по член 29, параграф 1, първа алинея от Регламент [„Дъблин III“] само поради обстоятелството, че още преди изтичане на срока извършващата прехвърлянето държава членка информира компетентната държава членка, че заинтересованото лице се укрива, и същевременно посочи конкретен срок, в който ще се извърши прехвърлянето и който не може да е по-дълъг от осемнадесет месеца, или срокът може да бъде удължен само по взаимно съгласие на заинтересованите държави членки?

¹⁰ Вж. точка 9 от преюдициалното запитване.

- 3) Недопустимо ли е прехвърляне на търсещо убежище лице в компетентната държава членка, когато в случая на предоставяне на международна закрила в тази държава членка, с оглед на очакваните впоследствие условия на живот, може да има сериозна опасност там то да бъде подложено на отношение като посоченото в член 4 от [Хартата]?

Попада ли и този въпрос в приложното поле на правото на Съюза?

Съгласно кои критерии на правото на Съюза следва да бъдат преценени условията на живот на лицето, на което е признато правото да се ползва от международна закрила?“.

IV. Производството пред Съда

39. Запитващата юрисдикция е поискала настоящото преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство, предвидено в член 107 от Процедурния правилник на Съда, с оглед на първостепенното значение на третия преюдициален въпрос. Според запитващата юрисдикция този въпрос е от значение за всички процедури за прехвърляне в Италия и следователно обуславя изхода на голям брой процедури. Запитващата юрисдикция посочва също така, че ако един въпрос остане неясен твърде дълго време, това създава опасност да се възпрепятства функционирането на системата, въведена с Регламент „Дъблин III“, и по този начин се подкопава общата европейска система за убежище.

40. На 24 април 2017 г. пети състав постановява, че не са налице условията да се изпълни искането на запитващата юрисдикция за разглеждането на посоченото дело по реда на спешното производство, уреден в член 107 от Процедурния правилник на Съда.

41. Представени са писмени становища от г-н Jawo, от германското, италианското, унгарското и нидерландското правителство, правителствата на Обединеното кралство и на Конфедерация Швейцария, както и от Европейската комисия.

42. По време на съвместно заседание, проведено на 8 май 2018 г. по дело C-163/17 и съединени дела C-297/17, C-318/17, C-319/17 и C-438/17, жалбоподателят в главното производство по тези дела — Службата, германското, белгийското, италианското и нидерландското правителство, правителството на Обединеното кралство и Комисията са представили устни становища.

V. Анализ

A. По първия преюдициален въпрос

1. Възможността кандидатът за международна закрила да се позове на изтичането на шестмесечния срок по член 29, параграфи 1 и 2 от Регламент „Дъблин III“ и на факта, че не се е укрило с цел да възпрепятства прехвърлянето си

a) Шестмесечният срок

43. С втората част на първия преюдициален въпрос, която следва да се разгледа най-напред, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 29, параграф 2, второ изречение от Регламента „Дъблин III“ трябва да се тълкува в смисъл, че кандидатът за международна закрила може при обжалване на постановено спрямо него решение за прехвърляне да се позове на изтичането на шестмесечния срок, така както е определен от член 29, параграфи 1 и 2 от този регламент, „тъй като [той] не се е укривал“.

44. Съгласно член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ предаването на кандидата за международна закрила на компетентната държава членка се осъществява веднага щом това бъде практически възможно и най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането от друга държава членка да поеме отговорността или да приеме обратно въпросното лице или на крайното решение по обжалване или по преразглеждане в случай на суспензивно действие. В точка 41 от решението от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), Съдът е постановил, че „посочените в член 29 от Регламента „Дъблин III“ срокове целят да уредят не само приемането, но и изпълнението на решението за прехвърляне“. Съгласно член 29, параграф 2, първо изречение от същия регламент, ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, отговорността е за молещата държава членка. Въпреки това съгласно параграф 2, второ изречение от същия член шестмесечният срок може да бъде удължен най-много до осемнадесет месеца, ако засегнатото лице се укрие.

45. Член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ предвижда, че кандидатът за международна закрила има право на ефективна правна защита под формата на право на обжалване или на преразглеждане пред съд или правораздавателен орган на решението за прехвърляне по отношение на неговите правни и фактически основания. В точка 48 от решение от 26 юли 2017 г., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), Съдът е постановил, че „тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че гарантира ефективна съдебна защита на кандидата за международна закрила, като му осигурява в частност възможността да обжалва издаденото спрямо него решение за прехвърляне, обжалване, при което може да изиска преценка как е приложен [Регламент „Дъблин III“], в това число спазени ли са предвидените в него процесуални гаранции“.

46. В точки 39—40 от решение от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), Съдът е постановил, че установените с Регламента „Дъблин III“ процедури за поемане на отговорност и обратно приемане трябва да се водят по-конкретно при спазване на редица императивни срокове, сред които шестмесечният срок по член 29, параграфи 1 и 2 от този регламент. Макар тези разпоредби да са предназначени да уредят процедурите, те — както и критериите по глава III от Регламента — служат и за определяне на компетентната държава членка. Всъщност изтичането на този срок, без да се извърши прехвърлянето на кандидата от молещата към компетентната държава членка, води до автоматично преминаване на компетентността от втората държава членка към първата. При тези условия, за да се увери, че спорното решение за прехвърляне е прието след правилно провеждане на посочените процедури, съдът, който е сезиран с жалба срещу решението за прехвърляне, трябва да може да прецени твърденията на кандидата за международна закрила, че това решение е прието в нарушение на разпоредбите в член 29, параграф 2 от Регламента „Дъблин III“, тъй като към датата на приемането му молещата държава членка вече е станала компетентна поради изтичането на шестмесечния срок по член 29, параграфи 1 и 2 от този регламент.

47. Освен това в точка 46 от решение от 25 октомври 2017 г., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), Съдът е приел, че „член 27, параграф 1 с оглед на съображение 19 от Регламента „Дъблин III“¹¹ и на член 47 от [Хартата] трябва да се тълкува в смисъл, че кандидатът за международна закрила следва да разполага с ефективен и бърз способ за защита, който да му позволява да се позове на изтичането на шестмесечния срок по член 29, параграфи 1 и 2 от посочения регламент, настъпило след приемането на решението за прехвърляне“.

¹¹ Обхватът на контрола при обжалване от страна на търсещото международна закрила лице на издаденото спрямо него решение за прехвърляне е уточнен в съображение 19 от Регламент „Дъблин III“, съгласно което, за да се гарантира спазването на международното право, установената с посочения регламент ефективна правна защита срещу решения за прехвърляне следва да включва, от една страна, разглеждането на прилагането на настоящия регламент, и от друга страна, на законовата и фактическата ситуация в държавата членка, в която е прехвърлен кандидатът.

48. В съответствие с член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“, ако се констатира, че засегнатото лице се укрива, срокът може да се удължи от шест месеца най-много до осемнадесет месеца. Предвид последиците от такава констатация върху положението на засегнатите лица — срокът се утворява — задължително е при прилагането на член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ и на член 47 от Хартата съответното лице да разполага с ефективен и бърз способ за защита, който му дава позволява да се позове на изтичането на шестмесечния срок, като изтъква, когато е приложимо, обстоятелството, че не се е укривало, поради което този срок не може да бъде удължен.

49. От изложените по-горе съображения следва, че член 27, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“ и член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че кандидатът за международна закрила трябва да разполага с ефективен и бърз способ за защита, който да му позволява да се позове на изтичането на шестмесечния срок, установен в член 29, параграфи 1 и 2 от посочения регламент, настъпило след приемането на решението за прехвърляне, като изтъква, когато е приложимо, обстоятелството, че не се е укривало, поради което този срок не може да бъде удължен.

б) Понятието „укриване“ по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“

50. С първата част от първия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи значението на понятието „укриване“ по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ и условията, при които се приема, че даден кандидат за международна закрила се укрива, за да може шестмесечният срок за прехвърляне да бъде удължен най-много до осемнадесет месеца. По-специално тя поставя въпроса дали понятието „укриване“ по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ изисква доказване, че кандидатът за международна закрила се укрива „целенасочено и умишлено от националните органи, които са компетентни за извършване на прехвърлянето, за да осуети, респективно затрудни прехвърлянето“, или е „достатъчно [...] ако за относително по-дълъг период той вече не живее в отреденото му жилище и органът не е информиран за местонахождението му, поради което не може да се извърши планирано прехвърляне“¹².

51. Регламентът „Дъблин III“ не съдържа каквото и да било определение на понятието „укриване“ по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение¹³ от същия регламент.

12 Според запитващата юрисдикция „няма основание да счита, че разпоредбата на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент [„Дъблин III“] има за цел да санкционира недобросъвестно поведение на чужденеца. [Тя] разбира смисъла и целта на разпоредбата в насока, че следва да бъде осигурено ефективното функциониране на системата от Дъблин. Това функциониране може да бъде сериозно засегнато, когато прехвърлянията не могат да бъдат осъществени своевременно по причини, които не попадат в сферата на отговорност на държавата членка, осъществяваща прехвърлянето. Освен това на практика често може да има значителни затруднения при установяване, респективно доказване, когато по отношение на съответните лица трябва да се докаже, че са се отдалечили от дома, респективно са се укрили, именно с цел да осуетят или затруднят прехвърлянето“.

13 Член 2, буква н) от Регламент „Дъблин III“, обратно, говори за „риск от укриване“, разбирайки го като „наличието на причини в отделен случай, основаващи се на обективни критерии, определени от закона, да се смята, че кандидатът или гражданинът на трета държава, или лицето без гражданство, спрямо които се извършва процедура за прехвърляне, би могло да се укрие“. Според мен това понятие обхваща обстоятелствата, при които дадено търсещо международна закрила лице може да бъде задържано с цел прехвърляне (член 28 от Регламента). Ето защо член 2, буква н) от Регламент „Дъблин III“ не се отнася за обстоятелствата, които следва да са налице, за да се смята, че дадено търсещо международна закрила лице се е укрило по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“.

52. Освен това, дори и да се свързват с желанието да се спасиш от нещо, думите „fuite“ (в текста на френски език), „Flucht“¹⁴ (в текста на немски език), „absconds“ (в текста на английски език) и „fuga“ (в текстовете на испански, италиански и португалски език), използвани в член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“, не се позовават на изискването да се представи доказателство за намерението на кандидата за международна закрила по-специално за целенасочено и умишлено избягване на прехвърлянето.

53. Освен това текстът на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ също не позволява да се заключи, че е достатъчно да се докаже „укриване“ на кандидата за международна закрила чрез позоваване на едно или няколко обективни обстоятелства, по-специално на неговото неизяснено и продължително отсъствие от обичайния му адрес.

54. С оглед липсата на уточнение в текста на Регламент „Дъблин III“ понятието „укриване“ по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“¹⁵ следва да се тълкува, като се отчитат не само текстът на разпоредбата, но и нейният контекст и преследваната цел от правната уредба, от която тя е част¹⁶.

55. Освен това, тъй като съответното лице е подало молба за международна закрила, Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила¹⁷ и Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила са част от относимия контекст¹⁸.

1) Относно целите на член 29 от Регламент „Дъблин III“

56. От съображения 4 и 5 от Регламент „Дъблин III“ по-специално следва, че той има за цел да установи ясен и работещ метод, основан на обективни, справедливи критерии за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила. По-специално, този метод трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира ефективен достъп до процедурите по предоставяне на международна закрила, като се спазва целта за бърза обработка на молбите за международна закрила.

57. Съгласно член 29, параграф 1, първа алинея от Регламент „Дъблин III“ предаването на лицето се осъществява веднага щом това бъде практически възможно и най-късно в шестмесечен срок. Съдът е постановил в точка 40 от решение от 29 януари 2009 г., Petrosian и др. (C-19/08, EU:C:2009:41), че с оглед на практическата сложност и организационните трудности, свързани с извършване на прехвърлянето, този срок има за цел да позволи на двете заинтересовани държави членки да съгласуват помежду си осъществяването на прехвърлянето, и по-специално да позволи на молещата държава членка да уреди подробностите по осъществяването на прехвърлянето, което се извършва в съответствие с националното законодателство на тази държава¹⁹.

¹⁴ „wenn die betreffende Person flüchtig ist“.

¹⁵ В това отношение считам, че членове 8 и 9 от Регламент № 1560/2003 също не съдържат уточнения.

¹⁶ Вж. решение от 23 ноември 2006 г., Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, т. 42). Следва да се подчертае, че член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ не съдържа препращане към националното право. Вж. и решение от 30 април 2014 г., Kásler и Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, т. 37): „Съгласно постоянната съдебна практика както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, което трябва да се намери с оглед на контекста на тази разпоредба и преследваната от разглежданата правна уредба цел“.

¹⁷ ОВ L 180, 2013 г., стр. 60.

¹⁸ ОВ L 180, 2013 г., стр. 96.

¹⁹ Относно условията на прехвърляне, вж. членове 8 и 9 от Регламента за прилагане.

58. Член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“ уточнява, че ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, компетентната държава членка се освобождава от своите задължения за поемане на отговорност или приемане обратно на засегнатото лице и в такъв случай отговорността се прехвърля върху молещата държава членка.

59. Считаю, че предвид целта за бърза обработка на молбите за международна закрила, възможността за продължаване на шестмесечния срок до осемнадесет месеца се прилага само когато има убедителни доказателства, че засегнатото лице се укрива. Всъщност, подобно на г-н Jawo, считам, че член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ има характер на изключение, свързано с важни последици за засегнатото лице и за определянето на компетентната държава членка²⁰. От това следва, че тази разпоредба трябва да се тълкува ограничително.

60. Въпреки това, независимо че член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ е с характер на изключение, тълкуване на текста, в смисъл че съдържа задължение за доказване, че кандидатът за международна закрила целенасочено и умишлено се укрива от компетентните да извършат прехвърлянето национални органи, за да осуети, респективно да затрудни прехвърлянето, според мен би било прекомерно и би разстроило значително вече достатъчно сложната и трудна система за прехвърляне, въведена от Регламент „Дъблин III“²¹.

61. Смятам, както е посочено и в становището на Комисията, че ако критерият за „укриване“ би изисквал доказване на определено субективно намерение от страна на кандидата за международна закрила, „често [...] подобно намерение би могло да бъде установено само с извънредно големи затруднения по време на подробни разпити, чиято продължителност често би надвишавала шестмесечния срок, предвиден в член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“. С други думи, вместо да бъде изключение или ограничително тълкуване, член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ на практика не би могъл изобщо да се приложи²².

20 В действителност, ако шестмесечният срок е изтекъл, то по принцип молещата държава членка е компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила.

21 Още повече че търсещото международна закрила лице, тъй като трябва да може да бъде откривано, и след като е информирано за хода на производството, може много лесно да уведоми властите за отсъствието си от своето обичайно местопребиваване, особено ако то е продължително.

22 Според германското правителство „често би могло да има значителни затруднения при установяване, съответно при доказване, когато за въпросните лица трябва да се докаже, че са се отдалечили от дома, съответно са се укрили, именно с цел да осуетят или затруднят прехвърлянето си. Такова тълкуване би могло да насърчи търсещите убежище лица да съчиняват истории, за да се защитят. Търсещите убежище лица „се укриват“ по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“, когато поради причини, за които те отговарят, не могат да бъдат намерени от органите на държавата членка, извършващи прехвърлянето. Такъв е случаят, когато търсещи убежище лица престанат да живеят за относително по-дълъг период в отреденото им жилище и органът повече няма информация за местонахождението им, поради което планирано прехвърляне не може да се извърши“ (т. 67 и 68 от писменото му становище). Унгарското правителство счита, че „[в] допълнение към факта, че намеренията на търсещото международна закрила лице са субективен елемент, лишен от всякакво значение от гледна точка на преследваната цел от Регламент [„Дъблин III“], поставянето на прехвърлянето в зависимост от подобно обстоятелство би застрашило ефективното прилагане на Регламента“ (т. 10 от становището му). Нидерландското правителство твърди, че „правилното тълкуване на понятието „укриване“ по смисъла на член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент [„Дъблин III“], е това, при което по същество става въпрос за липсата на [...] възможност да бъде намерено съответното лице. За установяването на обстоятелството, че търсещото убежище лице „се укрива“, това тълкуване не изисква невъзможността то да бъде открито да има преднамерен характер. Точната причина или конкретните основания търсещото убежище лице да не може да бъде открито са без значение с оглед на системата и на целта да се гарантира, че прехвърлянето в компетентната държава членка ще се осъществи възможно най-бързо“ (т. 15 и 16 от писменото му становище). Според Конфедерация Швейцария „търсещото убежище лице е длъжно да направи така, че да може бъде открито от органите и да ги уведомява за евентуални отсъствия. Това трябва да важи a fortiori в случая, когато прехвърлянето в компетентната държава [членка] е неизбежно и заинтересованото лице знае това. По тази причина под „укриване“ трябва да се разбират обстоятелства, които правят прехвърлянето неосъществимо поради отсъствието на заинтересованото лице и за които то отговаря“ (т. 11 от становището). Курсивът е мой.

2) Относно контекста: въздействието на Директиви 2013/32 и 2013/33

62. Според мен въпросът дали даден кандидат за международна закрила се укрива трябва да се разреши въз основа на обективни и конкретни доказателства за това „укриване“, предвид всички относими обстоятелства, както и предвид контекста на случая по главното производство, без да имат значение каквито и да било доказателства за каквито и да било намерения на съответното укриващо се лице. Тъй като процедурата, установена с Регламент „Дъблин III“, не е от наказателноправен характер, стандартът на доказване следва да е този, който се прилага в гражданскоправната област (претеглянето на вероятностите — „on the balance of probabilities“). Тежестта на доказване се носи задължително от компетентните национални органи, които твърдят, че съответното лице се укрива, тъй като те са тези, които искат да се възползват от изключението, предвидено в член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“.

63. Що се отнася до конкретната ситуация в случая, макар кандидатите за международна закрила да могат съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2013/33 „да се движат свободно на територията на приемащата държава членка или в рамките на зоната, която им е определена от тази държава членка“, това право *не е абсолютно* и може да е съпроводено с условия и задължения.

64. В действителност държавите членки могат, от една страна, да определят „мястото на пребиваване на кандидата по съображения за обществен интерес или обществен ред или, когато е необходимо, за нуждите на бързото обработване и ефективното проследяване на техните молби за международна закрила“²³, и от друга страна, да предвидят, „че за да се ползват от материалните условия на приемане, кандидатите трябва реално да пребивават в определено място, което е посочено [от тях]“²⁴. Освен това, „[д]ържавите членки задължават кандидатите, да съобщават своя настоящ адрес на компетентните органи и да им съобщават всяка промяна на адреса в най-кратък срок“²⁵. По мое мнение тези ограничения и задължения са необходими именно за да се гарантира, че местонахождението на кандидата за международна закрила може да бъде установено бързо, за да се улесни разглеждането на молбата му, както и — при необходимост — прехвърлянето му в друга държава членка, в съответствие с член 29 от Регламент „Дъблин III“.

65. Според Комисията член 7, параграфи 2—4 от Директива 2013/33 е транспониран от Федерална република Германия в членове 56—58 от Asylgesetz (Закон за убежището). Тя посочва, че по силата на тези разпоредби г-н Jawo „не е трябвало да напуска — дори и временно — без административно разрешение района на действие на Службата за чужденците на град Хайделберг, което той обаче е сторил в началото на юни 2015 г.“.

66. Важно е обаче да се отбележи, че съгласно член 5 от Директива 2013/33 държавите членки *информират* кандидатите за международна закрила писмено и на език, който те разбират или се предполага, че разбират достатъчно, за задълженията, които трябва да спазват по отношение на условията за приемане²⁶. От това следва, че ако тези правила не са били спазени, неспазването на ограниченията за свободното движение не може да се използва срещу кандидатите за международна закрила.

23 Член 7, параграф 2 от Директива 2013/33. Курсивът е мой.

24 Член 7, параграф 3 от Директива 2013/33. Член 7, параграф 4 от посочената директива гласи, че „[д]ържавите членки предвиждат възможността да предоставят на кандидатите временно разрешение да напускат мястото на пребиваване по параграфи 2 и 3 и/или зоната, която им е била определена, по параграф 1. Решенията се взимат за всеки случай поотделно, обективно и безпристрастно, като се предоставят мотиви, когато са отрицателни“.

25 Член 7, параграф 5 от Директива 2013/33.

26 Ако е целесъобразно, тази информация може *също така* да бъде дадена устно. В това отношение условията на приемане включват правото на свободно движение.

67. Освен това член 13, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32 предвижда възможност за държавите членки да налагат на кандидатите за международна закрила задължението да „докладват на компетентния орган или да се представят лично, незабавно или в определен момент“²⁷. Считам, че това задължение може да бъде от значение в случай като разглеждания в главното производство, още повече че молбата за убежище на г-н Jawo е отхвърлена от Службата като недопустима и е разпоредено извеждането му в Италия. Действително, националният компетентен орган трябва да е в състояние да се свърже с кандидата за международна закрила, за да извърши прехвърлянето му и неговата молба за международна закрила да бъде разгледана от органите на държавата членка, компетентна съгласно Регламента „Дъблин III“.

68. От гореизложените съображения следва, че ако кандидатът за международна закрила е било уведомен²⁸ за ограниченията върху правото му на свободно придвижване и задълженията му да се явява лично пред компетентните национални органи съгласно националните разпоредби, транспониращи член 5 от Директива 2013/33 и член 13, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32, обстоятелството, че за относително по-дълъг период той вече не живее в отреденото му жилище и органът не е информиран за местонахождението му, поради което не може да се извърши планирано прехвърляне, според мен е достатъчно за удължаване на срока за прехвърляне до осемнадесет месеца в съответствие с член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“.

Б. По втория преюдициален въпрос

69. С втория преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ трябва да се тълкува в смисъл, че удължаване на срока настъпва, когато още преди изтичане на шестмесечния срок молещата държава членка информира компетентната държава членка, че засегнатото лице се укрива, и същевременно посочва конкретен срок, в който ще се извърши прехвърлянето и който не може да е по-дълъг от осемнадесет месеца или удължаването е възможно само чрез определяне на удължен срок по взаимно споразумение между заинтересованите държави членки.

70. Следва да се отбележи, че член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ не предвижда никакво съгласуване между молещата и компетентната държава членка²⁹ за удължаването на срока, което тази норма допуска.

71. Освен това правомощието да се определят еднакви условия за консултиране и обмен на информация между държавите членки, по-специално в случаите на отложени или забавени прехвърляния, е делегирано на Комисията съгласно член 29, параграф 4 от Регламент „Дъблин III“. Тези стандартни условия са определени в член 9 от Регламента за прилагане.

27 Правителството на Обединеното кралство отбеляза, че в „Обединеното кралство, на търсещите убежище лица, които не са задържани под стража, са наложени някои ограничения, като това да се явяват редовно пред Министерството на вътрешните работи. По-голямата част от търсещите убежище лица са длъжни да се явяват ежеседмично. Тези, спрямо които текат процедури за прехвърляне съгласно Регламент „Дъблин III“, трябва да се явяват на всеки две седмици, освен ако съответното лице не е оспорило мярката за извеждането си, като в този случай то трябва да се явява лично веднъж месечно. Тази процедура има за цел да се гарантира, че търсещото убежище лице е в контакт с компетентните органи и че те знаят за присъствието му и за това къде се намира. Накрая, тя гарантира правилното прилагане на Регламента, тъй като позволява осъществяването на прехвърлянията. Освен това Обединеното кралство прилага политика, съгласно която търсещо убежище лице, което наруши три пъти задължението да се яви лично, се счита за укрило се. Обединеното кралство счита, че такъв подход предлага необходимата степен на сигурност на националните органи, както и на търсещото убежище лице, и известна гъвкавост в случаите, когато търсещото убежище лице не успее да се яви по основателни причини (например поради заболяване)“ (т. 51 и 52 от писменото му становище).

28 В съдебното заседание Службата не успя да отговори на въпроса дали това уведомяване е било извършено. Запитващата юрисдикция трябва да провери дали това е така.

29 Вж., а contrario, член 29, параграф 1 от Регламент „Дъблин III“, който предвижда изрично съгласуване между съответните държави членки.

72. Смятам, че от член 29, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“ във връзка с член 9 от Регламент № 1560/2003 следва, че когато се установи, че засегнатото лице се укрива, срокът от шест месеца, предвиден в член 29 от посочения регламент, *може да бъде*³⁰ едностранно удължен от молещата държава членка до не повече от осемнадесет месеца, при условие че тя незабавно *информира* другата държава членка за отлагането на прехвърлянето, като спазва правилата на член 9 от Регламента за прилагане. Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 тя трябва да извърши това действие *преди* изтичането на шестмесечния срок, определен в член 29, параграфи 1 и 2 от Регламент „Дъблин III“.

73. С оглед на гореизложеното считам, че член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент „Дъблин III“ и член 9, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 за прилагане трябва да се тълкуват в смисъл, че за да настъпи удължаване на срока за прехвърляне, е достатъчно преди изтичане на шестмесечния срок молещата държава членка да информира компетентната държава членка, че засегнатото лице се укрива, и същевременно да посочи конкретен срок, в който ще се извърши прехвърлянето и който не може да е по-дълъг от осемнадесет месеца.

В. По третия преюдициален въпрос

74. С третия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да определи, на първо място, дали е недопустимо прехвърлянето на кандидата за международна закрила в компетентната държава членка, когато в случай на предоставяне на международна закрила в тази държава членка, с оглед на очакваните впоследствие условия на живот, може да възникне сериозен риск посоченото лице там да бъде подложено на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата. На второ място, запитващата юрисдикция иска да установи дали един такъв въпрос попада в приложното поле на правото на Съюза. На трето място, запитващата юрисдикция поставя въпроса за критериите, според които следва да се преценят условията на живот на лицето, на което е предоставена международна закрила.

75. Ще разгледам последователно втората, първата и третата част на този преюдициален въпрос.

1. Предварителни бележки

76. Съгласно постоянната практика на Съда нормите на вторичното право на Съюза, включително разпоредбите на Регламент „Дъблин III“, трябва да се тълкуват и прилагат при спазване на основните права, гарантирани от Хартата. В това отношение забраната за нечовешко или унижително наказание или отношение, предвидена в член 4 от Хартата, е от първостепенно значение, доколкото тя има абсолютен характер и защото е тясно свързана със зачитането на човешкото достойнство съгласно член 1 от нея³¹.

77. Общата европейска система за убежище е създадена в контекст, в който е можело да се допусне, че всички участващи в нея държави, било то държави членки или трети държави, спазват основните права, включително правата по Женевската конвенция, както и по ЕКПЧ, и че в това отношение държавите членки могат да си имат взаимно доверие. Именно поради този

³⁰ Удължаването на шестмесечния срок не е автоматично.

³¹ Вж. решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (С-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 59 и цитираната съдебна практика). Предоставените на търсещите убежище лица права бяха допълнително засилени с Регламента „Дъблин III“. Вж. в този смисъл решение от 7 юни 2016 г., Ghezelbash (С-63/15, EU:C:2016:409, т. 34). Според Съда забраната за нечовешко и унижително отношение, предвидена в член 4 от Хартата, съответства на забраната, съдържаща се в член 3 от ЕКПЧ, и поради това нейният смисъл и обхват съгласно член 52, параграф 3 от Хартата са същите като дадените им в посочената конвенция (решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др., С-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 67). Освен това, както следва от член 15, параграф 2 от ЕКПЧ, не се допуска никакво освобождаване от задълженията по член 3 от ЕКПЧ и Съдът потвърждава, че свързаната с член 3 от ЕКПЧ практика на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) трябва да бъде взета предвид при тълкуването на член 4 от Хартата (решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др., С-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 68).

принцип на взаимно доверие законодателят на Съюза е приел Регламента „Дъблин III“. При тези условия Съдът е постановил, че трябва да се презумира, че отношението към търсеците убежище лица във всяка държава членка отговаря на изискванията на Хартата, както и на Женевската конвенция и ЕКПЧ³².

78. Независимо от тази презумпция за съответствие Съдът също така е постановил, че не е изключено в определена държава членка на практика да има значителни затруднения за функционирането на общата европейска система за убежище и съответно да е налице голям риск при прехвърляне на търсеци убежище лица в тази държава членка отношението към тях да е несъвместимо с основните им права³³.

79. В точка 99 от решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), Съдът ясно посочва, че „прилагането на Регламент [„Дъблин III“] въз основа на необорима презумпция, че основните права на търсеция убежище ще бъдат спазени в държавата членка, която по принцип е компетентна да разгледа молбата му, е несъвместимо със задължението на държавите членки да тълкуват и прилагат Регламент [„Дъблин III“] по начин, съответстващ на основните права“.

80. Следователно става въпрос за оборима презумпция.

81. В решението си от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 86—94 и 106), Съдът също така отбелязва, че прехвърлянето на търсеци убежище лица в рамките на системата от Дъблин при определени обстоятелства може да бъде несъвместимо със забраната, предвидена в член 4 от Хартата. В този смисъл той приема, че търсецето убежище лице би било изложено на реална опасност от нечовешко или унижително отношение по смисъла на тази разпоредба в случай на прехвърляне в държава членка, за която може да има основателни опасения, че съществуват *системни недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на кандидатите*. Ето защо, съобразно с предвидената в посочения член забрана в рамките на системата от Дъблин, държавите членки са длъжни да не извършват прехвърляния към дадена държава членка, когато не може да не им е известно за съществуването в нея на подобни недостатъци³⁴.

82. Решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), е постановено по случай, аналогичен на разглеждания в решението на ЕСПЧ от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция³⁵, свързано с член 3 от ЕКПЧ, а именно прехвърлянето от белгийските органи на търсецо убежище лице в Гърция, която е била компетентната държава членка за разглеждането на молбата му³⁶. В точка 88 от решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), Съдът отбелязва, че Европейският съд по правата на човека постановява, че Кралство Белгия е нарушило член 3 от ЕКПЧ, от една страна, тъй като е изложило жалбоподателя на опасностите, произтичащи от установените недостатъци на

32 Вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 78—80).

33 Вж. решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 81).

34 Вж. решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 60 и цитираната съдебна практика).

35 SE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

36 Следва да се отбележи, че при разглеждането на условията на приемане на кандидатите за международна закрила в Гърция, ЕСПЧ взема предвид задълженията в тежест на гръцките власти съгласно Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсеци убежище (ОВ L 31, 2003 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48) (ЕСПЧ, решение от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD003069609, т. 263).

процедурата за предоставяне на убежище в Гърция, доколкото белгийските власти са знаели или е трябвало да знаят, че няма никаква гаранция за внимателно разглеждане на молбата му за убежище от гръцките власти, и от друга страна, тъй като при пълно познаване на обстановката го е изпратило на място с унизителни условия на задържане и на живот³⁷.

83. Макар съдебната практика, произтичаща от решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), свързана със съществуването в замолената държава членка на системни недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище и условията за приемане на кандидатите, да се превърща през 2013 г. в правна норма — член 3, параграф 2, втора алинея от Регламента „Дъблин III“, Съдът все пак постановява, че не може да се приеме, че всяко нарушение на някое основно право от страна на компетентната държава членка би се отразило на задълженията на останалите държави членки да спазват разпоредбите на Регламент „Дъблин III“³⁸. Всъщност би било несъвместимо с целите и системата на Регламента „Дъблин III“, ако и най-малкото нарушение на правилата, регламентиращи общата система за убежище беше достатъчно, за да отпадне възможността за прехвърляне на търсещото убежище лице в държавата членка, която по принцип е компетентна³⁹.

84. Що се отнася до рисковете, свързани със *самото прехвърляне* на кандидат за международна закрила, в точка 65 от решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), Съдът постановява, че то може да се извърши само при условия, изключващи възможността това прехвърляне да породи реална опасност заинтересованото лице да бъде подложено на нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата. В това отношение Съдът е взел предвид особено тежкото здравословно състояние на засегнатото лице⁴⁰, което може да доведе до невъзможност за прехвърляне към друга държава членка, и то дори при липсата на системни недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на търсещи убежище лица в молящата държава членка.

37 В решението си ЕСПЧ е постановил, че ситуация на *сериозни материални лишения* може представлява проблем по отношение на член 3 от ЕКПЧ. След това приема, че положението, в което се е намирал жалбоподателят, е особено сериозно. ЕСПЧ отбелязва, че „[жалбоподателят обяснява, че] е прекарал месеци, живеейки в положение на най-крайна бедност, без възможност да посреща най-основните си потребности: храна, хигиена и място за живеене. Към това се добавя и постоянният страх да не бъде нападат и обран и пълната липса на изгледи за подобряване на положението му“ (ЕСПЧ, решение от 21 януари 2011 г., M.S.S. c/у Белгия и Гърция, SE:ЕCHR:2011:0121JUD003069609, т. 252—254). В точка 263 от това решение ЕСПЧ приема, че гръцките власти „не са обърнали достатъчно внимание на уязвимото положение на жалбоподателя като лице, търсецо убежище, и трябва да носят отговорност поради бездействието си за ситуацията, в която той се е намирал в продължение на няколко месеца, живеейки на улицата без средства или достъп до санитарни удобства и без никакви средства за посрещане на основните си потребности. Съдът намира, че жалбоподателят е жертва на унизително отношение, разкриващо незначитане на достойнството му, като това положение без съмнение е предизвикало в него чувство на страх, страдание или малоценност, които са в състояние да причинят отчаяние. Приема, че подобни условия на живот в съчетание с продължителната несигурност, в която е живял, и пълната липса на всякакви изгледи за подобряване на положението му са с достатъчна степен на сериозност, каквато се изисква по член 3 от [ЕКПЧ]“.

38 Вж. решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 82).

39 Решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 84).

40 Решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 71, 73 и 96). По това дело Съдът постановява, че няма основание да се смята, че съществуват системни недостатъци в процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на търсещи убежище лица в компетентната държава членка. Съдът обаче е посочил, че не може да се изключи, че самото прехвърляне на търсецо убежище лице, чието здравословно състояние е особено тежко, да може само по себе си да породи за заинтересованото лице реална опасност от нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата, и то независимо от качеството на приема и на предоставяните здравни грижи в държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата му. Съдът приема, че при обстоятелства, при които прехвърлянето на търсецо убежище лице, което страда от особено тежко психическо или физическо заболяване, би породило реална и потвърдена опасност от значително и необратимо влошаване на здравословното му състояние, това прехвърляне би представлявало нечовешко или унизително отношение по смисъла на посочения член. Съдът добавя, че органите на държавата членка, която трябва да извърши прехвърлянето, и евентуално нейните юрисдикции трябва да изключат всяко сериозно съмнение за влияние на прехвърлянето върху здравословното състояние на заинтересованото лице, като вземат необходимите предпазни мерки, така че прехвърлянето да бъде извършено при условия, позволяващи да бъде опазено по подходящ начин и в достатъчна степен здравословното състояние на това лице. В случай, когато предвид особената тежест на заболяването на съответното търсецо убежище лице предприемането на посочените предпазни мерки не би било достатъчно, за да се гарантира, че прехвърлянето му няма да доведе до реална опасност от значително и необратимо влошаване на здравословното му състояние, органите на съответната държава членка трябва да спрат процедурата за прехвърлянето на заинтересованото лице, докато състоянието му не позволи такова прехвърляне.

85. Всъщност в точка 91 от това решение Съдът изрично отхвърля довода на Комисията, че от член 3, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“ следва, че единствено съществуването на системни недостатъци в компетентната държава членка би могло да засегне задължението за прехвърляне на търсецо убежище лице към тази държава членка⁴¹.

86. В това отношение Съдът подчертава общия характер на член 4 от Хартата, който забранява нечовешко или унижително отнасяне във всичките му форми, както и факта, че би било явно несъвместимо с абсолютния характер на тази забрана държавите членки да могат да игнорират отнасяща се до търсецо убежище лице реална и потвърдена опасност от нечовешко или унижително отношение под претекст, че тя не произтича от системни недостатъци в компетентната държава членка⁴².

87. В точка 95 от решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), се уточнява, че невъзможността да се извърши прехвърлянето при обстоятелствата по посоченото дело *„зачита изцяло принципа на взаимно доверие, щом, без да засяга съществуването на презумпцията за спазване на основните права във всяка държава членка, то гарантира, че предвидените в настоящото решение изключителни случаи са надлежно взети предвид от държавите членки. Освен това, ако дадена държава членка извърши прехвърляне на търсецо убежище лице при такова положение, за произтичащото от това нечовешко или унижително отношение биха били отговорни пряко или косвено не органите на компетентната държава членка, а единствено органите на първата държава членка“*⁴³.

88. Този благоразумен подход, който се съсредоточава върху защитата на основните принципи и на човешките права, отразява също така съдебната практика на ЕСПЧ. Всъщност в точка 126 от решението си от 4 ноември 2014 г., Tarakhel с/у Швейцария, SE:ECHR:2014:1104JUD002921712, той припомня, *„че твърдението на едно лице, че връщането му в трета държава би го изложило на отнасяне, забранено от член 3 от [ЕКПЧ], трябва задължително да се наблюдава обстойно от национален орган“*.

89. За разлика от настоящия случай, в делата, по които са постановени решенията от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), и от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), които се отнасят, в първия случай, до съществуването на системни недостатъци в процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на лицата, а във втория случай — до фактическото прехвърляне на кандидат за международна закрила, делото в главното производство се отнася за отчитането на положението, което може да настъпи след предоставянето на международна закрила в компетентната държава членка.

90. Това обстоятелство досега още не е било разглеждано от Съда.

41 Ще отбележа, че в решението си от 4 ноември 2014 г., Tarakhel с/у Швейцария (SE:ECHR:2014:1104JUD002921712), ЕСПЧ постановява, че за да се потвърди, че прехвърлянето на търсецо международна закрила лице при прилагането на системата от Дъблин представлява нечовешко или унижително отношение, следва да се установи дали с оглед на общото състояние на системата за приемане на търсещи убежище лица в компетентната държава членка и *особеното положение на жалбоподателите*, съществуват сериозни и потвърдени основания да се смята, че в случай на прехвърляне в Италия има опасност жалбоподателите да бъдат изложени на отношение, противоречащо на член 3 от ЕКПЧ. ЕСПЧ приема, че към момента на настъпване на фактите положението в Италия не може по никакъв начин да се сравни с положението в Гърция към момента на приемане на решението от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD003069609, и че подходът по това дело не би могъл да е същият като този, приет в посоченото съдебно решение. При все това ЕСПЧ постановява, че ако жалбоподателите (двойка с шест малолетни или непълнолетни деца, като последните се ползват от специална защита с оглед на специфичните потребности и крайната им уязвимост), трябва да бъдат върнати в Италия, без швейцарските власти предварително да са получили от италианските власти специална за случая гаранция, от една страна, за поемане на отговорност, по начин, съобразен с възрастта на децата, и от друга страна, за запазването на целостта на семейството, това би представлявало нарушение на член 3 от ЕКПЧ.

42 Вж. решение от 16 февруари 2017 г., С. К. и др. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, т. 93).

43 Курсивът е мой.

2. По втората част на третия преюдициален въпрос⁴⁴

а) Становища на страните

91. Италианското правителство изразява становище единствено по третия преюдициален въпрос. То счита, че твърдените системни недостатъци, приписвани на компетентната държава членка, така както са изложени от запитващата юрисдикция, всъщност се отнасяли до действащата система за социално подпомагане в тази държава и следователно не водели до нарушение на член 4 от Хартата, а евентуално на членове 34 и 35 от Хартата, както и на разпоредбите на Директива 2011/95.

92. Според италианското правителство запитващата юрисдикция се основава на хипотетични „системни недостатъци“, които не се отнасяли нито към процедурата за предоставяне на убежище, нито към условията за приемане на търсещи убежище лица, а към един по-късен етап, а именно към етапа на пребиваване на територията на държавата членка на лицата, на които е предоставена международна закрила. Ето защо соченият риск изглеждал хипотетичен, доколкото г-н Jawo е в положението на търсещо убежище лице, чиято молба за международна закрила все още не е била предмет нито на разглеждане, нито на решение.

93. Според германското правителство, съгласно постоянната практика на Съда нормите на вторичното право на Съюза, включително разпоредбите на Регламент „Дъблин III“, трябва да се тълкуват и прилагат при зачитане на основните права, гарантирани от Хартата.

94. Въз основа на това германското правителство счита, че условията на живот на лице, на което е признато правото да получи международна закрила, трябва да се преценяват с оглед на Директива 2011/95. Отбелязва, че макар Директива 2013/33 да изисква единни минимални стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, то Директива 2011/95 и Женевската конвенция предвиждат национално третиране или третиране наравно с гражданите на трети държави в компетентната държава членка. Според германското правителство „[т]ази особеност трябва [...] да се вземе предвид при преценката на условията на живот на лицата, на които е признато правото да получат международна закрила, когато трябва да се прецени дали тези условия са приемливи с оглед на член 4 от Хартата. Изборът на тази законодателна техника за установяване на специални правила⁴⁵ има влияние и върху приложното поле на основните права на Съюза. Всъщност по силата на член 51, параграф 1, първо изречение от Хартата основните права на Съюза пораждат действие [само] при прилагането на правото на Съюза. Поради това мерките, които не са включени в обхвата на Директива [2011/95] и при които държавите членки действат съгласно своите собствени правомощия, не попадат в приложното поле на Хартата [и] критерият на първичното право (член 4 от Хартата в настоящия случай) може да се приложи само при условие че вторичното право на Съюза налага изисквания към държавите членки“.

95. Германското правителство добавя, че запитващата юрисдикция се основава на неправилно тълкуване на приложното поле на основните права на Съюза, като приема, че при преценката на условията на живот на лицата, на които е признато правото да получат международна закрила, национална юрисдикция би могла, в допълнение към зачитането на основния стандарт, наложен от правото на Съюза в Директива 2011/95, да разгледа и въпроса за евентуално нарушение на член 4 от Хартата. Освен това според германското правителство разглеждането по същество на молбата за убежище е предоставено единствено на компетентната държавата

⁴⁴ Както посочих в точка 75 от настоящото заключение, най-напред ще разгледам втората част от третия въпрос, поставен от запитващата юрисдикция.

⁴⁵ А именно национално третиране вместо единните минимални стандарти.

членка и не е ясно въз основа на какви факти и обстоятелства извършващата прехвърлянето държава членка може да направи предварително тази проверка, за да стигне със сигурност до заключението, че компетентната държава членка ще признае или пък няма да признае правото на лицето да се ползва от международна закрила.

96. Според нидерландското правителство молещата държава членка не може да бъде държана отговорна за нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата спрямо даден кандидат за международна закрила в периода след приключването на процедурата за предоставяне на убежище, тъй като прехвърлянето само по себе си не подлага пряко кандидата за такова отношение. Отговорността за положението, в което кандидат за международна закрила „ще се намира *след* провеждане на процедурата за предоставяне на убежище, принадлежи *изключително* на държавата членка, която Регламентът от Дъблин сочи като компетентна за разглеждането на молбата за убежище и за изпълнението на свързаните с това задълженията“.

97. Според правителството на Обединеното кралство е очевидно, че възможността търсецо убежище лице да оспори решение за прехвърляне, като се позовава на условията на живот в компетентната държава членка *след* предоставянето на международна закрила, значително би надхвърлило приложното поле на системата от Дъблин. Първо, текстът на Регламент „Дъблин III“ не потвърждавал подобно разширително тълкуване. Второ, системата от Дъблин имала за цел да определи компетентната за разглеждането на молба за убежище държава членка и не се интересувала от резултата от разглеждането на молбата за убежище или от положението на търсеците убежище лица, след като им е предоставена международна закрила при уважаване на молбата. Трето, резултатът от разглеждането на молба за убежище след пристигането на търсецото убежище лице в компетентната държава членка не бил сигурен. Четвърто, правителството на Обединеното кралство счита, че позоваването на условията на живот след предоставянето на международна закрила, с цел оспорване на дадено решение, било преждевременно. То отбелязва, че е възможно да измине продължителен период от време до извършването на прехвърлянето, а след това — до разглеждането на молбата за убежище, през който условията на живот също биха могли значително да се променят. Според правителството на Обединеното кралство, ако лице, на което е предоставена международна закрила, е изложено на риска да претърпи противоречащо на член 4 от Хартата отношение след предоставянето на такава закрила, пред него би се открила възможността, при условие че се прилага правото на Съюза, да поиска съдебна защита в приемащата държава членка.

98. Унгарското правителство счита, че приложното поле на Регламента „Дъблин III“ обхваща периода на провеждане на процедурата за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила, и за сметка на това не съдържа правила за последващия период. Според това правителство обстоятелствата, следващи прехвърлянето и разглеждането на молба за международна закрила, не се отнасят към нито едно от обстоятелствата, които следва да бъдат разгледани съгласно член 3, параграф 2 от Регламент „Дъблин III“. То отбелязва, че условията на живот след разглеждане на молбата не биха могли да бъдат изследвани обективно, тъй като социалните системи на държавите членки не са сравними и не съществувало нито едно национално решение, чиято адекватност да не можела да се оспори. Според същото правителство възниквал и основният въпрос, как даден орган или национална юрисдикция би могъл да обоснове решението си за отказ за прехвърляне в процедурата от Дъблин, при условие че предварително трябвало да изследва, на първо място, дали на търсецото убежище лице ще бъде признат статут на бежанец в компетентната държава членка, и на второ място, дали в конкретния случай съществува реална, а не евентуална опасност условията на живот да не са задоволителни.

99. Комисията счита, че Регламент „Дъблин III“, дори да се тълкува в светлината на член 4 от Хартата, не изисква от държавите членки, от една страна, да изследват въпроса дали за лицата, ползващи се с международна закрила, се създава конкретна опасност *след* приключване на процедурата за предоставяне на убежище да потънат в нищета, и оттам да претърпят

отношение в разрез с човешкото достойнство в рамките процедура за прехвърляне на основание на посочения регламент, и от друга страна, да спират извършването на отделни прехвърляния по подобни причини. Напротив, тя счита, че докато компетентната държава членка изпълнява своите задължения по отношение на лицата, на които е предоставена международна закрила на основание на Женевската конвенция и на Директива 2011/95, тоест по-специално че им е предоставила достъп *при условията на равнопоставеност* до образование, заетост, социално подпомагане, жилищно настаняване и медицински грижи, останалите държави членки могат да се позовават на факта, че тази държава и обществото като цяло полагат достатъчно усилия, така че дори най-нуждаещите се лица не са третирани по нечовешки или унижителен начин по смисъла на член 4 от Хартата.

б) Анализ

100. Запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали проучването от молещата държава членка, преди да пристъпи към прехвърляне, за наличието на реална и потвърдена опасност от нечовешко или унижително отношение спрямо заинтересованото лице в замолената държава членка, което би могло да настъпи след евентуалното предоставяне на международна закрила, попада в приложното поле на правото на Съюза, или, напротив, тя би могла приеме, че тези рискове са твърде отдалечени във времето и следователно тяхното проучване и вземането им предвид са преждевременни⁴⁶.

101. Член 51, параграф 1 от Хартата предвижда, че нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. От това следва, че спазването на член 4 от Хартата, който се отнася до забраната на нечовешкото и унижително отношение или наказание, обвързва държавите членки, когато прехвърлят кандидат за международна закрила към компетентната държава членка в съответствие с член 29 от Регламент „Дъблин III“⁴⁷.

102. При все това, когато държава членка извършва прехвърлянето на кандидат за международна закрила, тя прилага член 29 от Регламент „Дъблин III“, а не разпоредбите на Директива 2011/95. От това следва, че твърденията в становището на германското правителство, че Хартата не се прилага в настоящия случай, ако Директива 2011/95 не налага изисквания на държавите членки, не са правилни.

103. Що се отнася до становището на италианското правителство във връзка с членове 34 и 35 от Хартата, следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция не поставя въпроси, свързани с тези разпоредби. В допълнение, считам, че евентуалното прилагане на тези разпоредби не влияе на релевантността на прилагането на член 4 от Хартата.

104. Освен това, в допълнение към общия и абсолютен характер на забраната, съдържаща се в член 4 от Хартата, който призовава към разширено прилагане на тази разпоредба, следва да се припомни, че Съдът е констатирал в решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), че *общата европейска система за убежище* се основава на

⁴⁶ Запитващата юрисдикция счита, че европейската система за убежище не се ограничава по-конкретно да уреди единствено етапа на приемане на кандидатите за международна закрила и процедурата за предоставяне на такава закрила. Посочената система следвало да обхваща и тези лица, на които компетентната държава членка е предоставила международна закрила, след провеждането на производството. Тази юрисдикция счита, че проверката дали в дадена държава членка съществуват така наречените системни недостатъци по смисъла на член 3, параграф 2, втора алинея от Регламент „Дъблин III“ не трябвало да се ограничава до отговора на въпроса дали условията за приемане по време на самата процедура нямат такива недостатъци, а трябвало да включва и положението след това. „Това обстоятелство [...] непременно има за последица, че системни недостатъци, свързани с незачитане на човешкото достойнство дори и само на един етап, като цяло водят до невъзможност засегнатите лица да се насочат към процедурата в компетентната по принцип държава членка, ако в противен случай за тях има опасност от лошо отношение по смисъла на член 4 от [Хартата]“.

⁴⁷ Вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 64—69).

взаимното доверие и на презумпцията за спазване от останалите държави членки на правото на Съюза, и в частност на основните права, като по този начин позволява по принцип прехвърлянето в компетентната държава членка съгласно системата от Дъблин на кандидати за международна закрила.

105. В това отношение от точки 84 и 85 от решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), следва, че в своя анализ на общата европейска система за убежище Съдът взема предвид не само Директива 2003/9, но и 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 закрила⁴⁸, и 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 членки⁴⁹.

106. Следва да се подчертае, че Директива 2004/83, подобно на Директива 2011/95, която я заменя, съдържа правила относно третирането на лицата, на които е предоставена международна закрила⁵⁰, и предвижда по-конкретно минимални стандарти относно предоставянето на достъп на заинтересованото лице до образование, социално подпомагане, медицински грижи и жилищно настаняване. А точно достъпът до социални права в Италия е предмет на разглеждане в главното производство.

107. Освен това обработката на молбите за международна закрила и евентуалното предоставяне на такава закрила очевидно следват определянето на компетентната държава членка съгласно Регламента „Дъблин III“.

108. Макар всеки етап да се характеризира със специфични правила и срокове, мисля, че определянето на държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила и евентуалното предоставяне на такава закрила заедно образуват общата европейска система за убежище. Всъщност всички тези отделни етапи са последователни и взаимосвързани. При разглежданите обстоятелствата по главното производство, в което се твърди наличието на опасност от нечовешко или унизително отношение в компетентната държава членка, разделянето на етапите на прехвърлянето на кандидата за международна закрила, на приемането му и на разглеждането на молбата му от етапа на предоставянето на международна закрила би било изкуствено, като се има предвид времевата близост на тези етапи⁵¹. От това следва, че позоваването на наличието на реална опасност от нарушаване на член 4 от Хартата след предоставянето на международна закрила с цел оспорването на решение за прехвърляне според мен не би довело до преждевременно разглеждане.

109. Освен това, тъй като преди прехвърлянето на кандидат за международна закрила съгласно член 29 от Регламент „Дъблин III“ държавите членки са длъжни да проверяват процедурата за предоставяне на убежище и условията за приемане в компетентната държава членка предвид разпоредбата на член 4 от Хартата при твърдение за наличие на системни недостатъци в това отношение в последната държава членка⁵², доводът на унгарското и германското правителство,

48 ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52. Директива 2004/83 е отменена и заменена с Директива 2011/95.

49 ОВ L 326, 2005 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242. Директива 2005/85 е отменена и заменена с Директива 2013/32.

50 Или субсидиарна закрила.

51 Всъщност съгласно член 31, параграф 3 от Директива 2013/32 „[Д]ържавите членки гарантират, че процедурата по разглеждане приключва в срок от шест месеца от подаването на молбата“. Съгласно същата разпоредба *шестмесечният срок започва да тече от момента, когато държавата членка, отговаряща за разглеждането ѝ, е определена* в съответствие с Регламент „Дъблин III“, кандидатът е на територията на тази държава членка и е поет от компетентния орган.

52 Вж. член 3, параграф 2 втора алинея от Регламент „Дъблин III“.

че държавите членки не били в състояние да проверяват условията на живот на лицата, на които е предоставена международна закрила, в други държави, трябва да бъде отхвърлен. В допълнение, такъв отказ от отговорност, основан на липсата на практически средства, явно противоречи на съдебната практика на ЕСПЧ, която налага на националните органи задължението за „обстойно наблюдение“⁵³.

110. С оглед на гореизложеното считам, че въпросът дали прехвърлянето на кандидат за международна закрила в компетентната държава членка в съответствие с член 29 от Регламент „Дъблин III“ е недопустимо, когато при предоставяне на международна закрила на посоченото лице с оглед на очакваните впоследствие условия на живот би възникнала реална и потвърдена опасност в тази държава то да бъде подложено на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата, попада в приложното поле на правото на Съюза.

3. По първата част на третия преюдициален въпрос

111. Според мен от отговора ми на втората част на третия въпрос на запитващата юрисдикция, и по-специално от общия и абсолютен характер на забраната за нечовешко и унижително отношение, предвидена в член 4 от Хартата, произтича, че на първата част на третия въпрос следва да се отговори, че е недопустимо прехвърляне на търсещо убежище лице в компетентната държава членка съгласно член 29 от Регламента „Дъблин III“, когато при предоставяне на статут на международна закрила, с оглед на очакваните впоследствие условия на живот, може да има сериозен риск там то да бъде подложено на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата. Прехвърлянето на кандидат за международна закрила съгласно Регламент „Дъблин III“ следователно може да се извърши само при условия, изключващи възможността това прехвърляне да породи реална и потвърдена опасност след предоставянето на международна закрила заинтересованото лице да бъде подложено на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата.

4. По третата част на третия преюдициален въпрос

112. С третата част на третия въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да изясни според кои критерии на правото на Съюза следва да бъдат преценени условията на живот в дадена държава членка на лице, на което е предоставена международна закрила.

113. Запитващата юрисдикция отбелязва, че Директива 2011/95 „що се отнася до условията на живот на лицата, на които е предоставена закрила, по принцип предвижда само национално третиране [с изключение на член 32 от Директива 2011/95 относно достъпа до жилищно настаняване, който изисква само еднакво третиране в сравнение с други граждани на трети държави], като от гледна точка на правото на Съюза и според общата европейска система на убежище не се определят специфични (минимални) стандарти. Националното третиране обаче може да е недостатъчно, дори и ако минималните стандарти за местните лица би трябвало да са съобразени със зачитането на човешкото достойнство. Всъщност при това положение Съюзът следва да вземе под внимание обстоятелството, че в случая обикновено става дума за уязвими и изселени лица, при всички положения за лица в различно неблагоприятно положение, които не са в състояние лесно или изобщо не са в състояние сами да защитят ефективно правата, които се гарантират формално от правната система на приемащата държава. Следователно те най-напред трябва да заемат точно същото или сходно фактическо положение, от което местните лица упражняват или могат да упражняват своите права. Едва в такава реална

⁵³ Вж. точка 126 от решение от 4 ноември 2014 г., Tarakhel c/y Швейцария, SE:ECHR:2014:1104JUD002921712.

социална среда националното третиране намира своята вътрешна обосновааност и устойчивост. Поради тази причина член 34 от Директива 2011/95 с основание изисква от държавите членки да осигурят ефективен достъп до програмите за интегриране, характеризиращи се със специфична компенсационна функция, при това безусловно и без ограничения⁵⁴.

114. Освен това запитващата юрисдикция отбелязва, че разполага, наред с друго, с подробен доклад от изследването на Швейцарската организация за подпомагане на бежанците, озаглавен „Условия за приемане в Италия“, от август 2016 г. (вж. т. 32 и сл.)⁵⁵ (наричан по-нататък „докладът на Швейцарската организация за подпомагане на бежанците“), „който съдържа конкретни индикации, че е възможно лица, на които е предоставена международна закрила, да са изложени на опасността, при живот изцяло в периферията на обществото, да станат бездомни или да потънат в нищета“ в тази държава членка. „Швейцарската организация за подпомагане на бежанците подчертава многократно, че напълно недостатъчно развитата социална система се дължи в голяма степен на подкрепата на семейни структури, съответно, казано и по друг начин, само благодарение на тази подкрепа нищетата сред италианското население не представлява общо явление. Тези структури обаче липсват напълно при лицата, на които е предоставена международна закрила“.

а) Становища на страните

115. Г-н Jawo счита, че „няма никакъв смисъл за засегнатото лице да бъде изведено към държава, в която наистина условията за търсещите убежище лица са нормални, но условията за лицата, на които е предоставена закрила, в замяна на това търпят критика. При тези условия положителното приключване на процедурата за предоставяне на убежище би имала за последица утежняване на правното положение на съответното лице. Това би било абсурдно. [Т]ова също така показва, че твърдението, че за търсещите убежище лица нямало никаква опасност в Италия да бъдат подложени на отношение, забранено от член 4 от Хартата, не би могло да бъде правилно“.

116. Италианското правителство счита, че запитващата юрисдикция поставя под въпрос целесъобразността на държавната система за социална интеграция, чиито хипотетични недостатъци сами по себе си не са относими към целите на прилагането на член 3 от ЕКПЧ. То счита, че не можело да става въпрос за нечовешко или унизително отношение, когато съществува система за социално подпомагане, въз основа на която държавата гарантира на лицата, на които е предоставена международна закрила, същите права и гаранции като предоставяните на собствените ѝ граждани, поради единственото обстоятелство, че компенсиращите мерки за интеграция, въведени поради положението на особена социална слабост и уязвимост на тези лица, не са еднакви с тези, приети от други държави членки или имат някои недостатъци. Според италианското правителство недостатъците трябва да бъдат такива, че да възпрепятстват (или да попречат с достатъчна степен на вероятност), *in concreto*, лице, на което е предоставена международна закрила, да упражнява признатите му права чрез получаването на основните социални помощи. То счита, че за да е налице сериозна опасност от нечовешко отношение, недостатъците трябва да създадат такива конкретни пречки пред предоставянето на посочените минимални и основни социални помощи, че да съществува висока степен на вероятност лицето, на което е предоставена международна закрила, да изпадне в положение на маргинализация и бедност.

⁵⁴ Запитващата юрисдикция добавя, че „[п]о-специално в случая, това означава, че посочената обща европейска система за убежище следва да осигури най-малкото подходящо балансирана и съобразена с нуждите на разглеждания в случая кръг от лица програма за интегриране, доколкото това е необходимо, за да се гарантира и обезпечи при всички случаи реалното, а не само формалното правно национално третиране, което от своя страна може да създаде различни условия в различните държави членки. В контекста на правото на Съюза, този стандарт представлява минимален стандарт на правото в областта на защита на бежанците и на правата на човека“ (т. 25 от нейното становище).

⁵⁵ Достъпен в интернет на следния адрес: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/160908-sfh-bericht-italien-f.pdf>.

117. Италианското правителство отбелязва, че (единственият) доклад на неправителствена организация, взет предвид от запитващата юрисдикция⁵⁶, се опровергава от друг независим доклад⁵⁷ и освен това не изглежда да съдържа достатъчно конкретни данни, доказващи системни недостатъци, които биха могли да доведат до изключение от правилата на Регламент „Дъблин III“⁵⁸.

118. Правителството на Обединеното кралство счита, че Директива 2011/95 е формулирана така, че лицата, на които е предоставена международна закрила, не трябвало да бъдат третирани по-благоприятно от гражданите на държавата членка, която им е признала тази защита.

119. Унгарското правителство счита, че националните органи трябва да действат при зачитане на взаимното доверие, като по този въпрос е налице съгласие между държавите членки.

120. Нидерландското правителство изразява съмнение, че условията на живот в Италия, описани от запитващата юрисдикция, биха могли да се квалифицират като отношение, противоречащо на забраната по член 4 от Хартата. Според същото правителство тези условия не са сравними с положението по случая по решението от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865), и по решението на ЕСПЧ от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

121. Според Комисията разпоредбата на член 34 от Директива 2011/95 е формулирана с много резерви. Според нея държавите членки трябва единствено да гарантират достъп до програми за интегриране „каквито преценят за подходящи, така, че да вземат предвид специфичните нужди на получилите статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила“ или да създадат предварителни условия, осигуряващи на лицата, на които е предоставена закрила, достъп до програми за интегриране на неправителствени организации. Тя счита, че слабостите в подготовката на програмите за интегриране не са достатъчни за доказването на тезата, поддържана в акта за преюдициално запитване, а именно че лицата, на които е предоставена международна закрила, които не успяват да се интегрират в обществото поради липса на езикови познания например, биха могли да се считат за изоставени, тъй като обществото и държавата показват безразличие по толкова непоносим начин, че се нарушава човешкото им достойнство.

122. Конфедерация Швейцария не е изразила становище по третия преюдициален въпрос.

б) Анализ

123. В съответствие с принципа на взаимно доверие трябва да се презумира, че отношението към лицата, на които е предоставена международна закрила, във всяка държава членка отговаря на изискванията на Хартата, Женевската конвенция и ЕКПЧ⁵⁹. Тази презумпция за съответствие е още по-силна, ако държавата членка транспонира както де юре⁶⁰, така и де факто разпоредбите на глава VII от Директива 2011/95 („Съдържание на международната закрила“), която установява равностоен или дори по-висок от предвидения от Женевската конвенция стандарт на социално подпомагане на съответното лице.

56 По-конкретно, докладът на Швейцарската организация за подпомагане на бежанците.

57 По-конкретно, докладът на друга неправителствена организация, AIDA (Asylum Information Database, Country report: Italy (февруари 2017 г.) (наричан по-нататък „докладът на AIDA“). Достъпен в интернет на следния адрес: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

58 Според италианското правителство „[н]ито една критична ситуация, от естество да доведе до нечовешко и унизително отношение, не е установена и в този доклад на AIDA по отношение на системата за интегриране и помощ след предоставянето на международната закрила“ (т. 88 от становището му).

59 Вж. решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 78—80).

60 Всъщност съгласно член 288 ДФЕС държавата членка е обвързана по отношение на постигането на даден резултат.

124. Както вече посочих в точка 80 от настоящото заключение, тази презумпция за съответствие (по-специално с член 4 от Хартата) обаче е оборима.

125. Считаю, че по аналогия с точки 253 и 254 от решението на ЕСПЧ от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD003069609, чиято относимост в контекст, сходен с разглеждания в главното производство, е потвърдена в решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 88), че дадена държава членка би нарушила член 4 от Хартата, ако лицата, на които е предоставена международна закрила, които зависят изцяло от подкрепата на държавата, са изправени пред безразличието на властите, така че биха изпаднали в положение на толкова сериозни лишения или нужда, което би било несъвместимо с човешкото достойнство.

126. С други думи, за да се приеме, че съществуват сериозни и потвърдени основания да се смята, че спрямо лицата, на които е предоставена международна закрила, е налице реална опасност да бъдат подложени на нечовешко или унизително отношение по смисъла на член 4 от Хартата поради условията им на живот в компетентната държава членка съгласно Регламент „Дъблин III“, те трябва да се намират в *особено тежко положение*⁶¹ в резултат на засягащи ги системни недостатъци в тази държава членка.

127. Проверката дали съществува такова положение в компетентната държава членка може да се основава единствено на конкретната оценка на фактите и обстоятелствата. Запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид всички доказателства, представени от заинтересованото лице, относно *всички относими факти*, свързани с условията на живот на лицата, на които е предоставена международна закрила в компетентната държава членка, включително законите и подзаконовите нормативни актове, а също и начина, по който това законодателство се прилага на практика.

128. Освен това докладите и документите, издадени от европейските институции и агенции, от комисаря на Съвета на Европа по правата на човека (наричан по-нататък „комисарят“) и от Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), както и докладите и документите, издадени от неправителствени организации⁶², дават също така възможност на запитващата юрисдикция да прецени условията на живот на лицата, на които е предоставена международна закрила, и следователно да оцени действителната опасност за заинтересованото лице, в случай че то бъде прехвърлено в компетентната държава членка⁶³.

129. Въпреки че при тази преценка документите, издадени от Комисията, ВКБООН и комисаря, се ползват с особено значение⁶⁴, запитващата юрисдикция трябва да прецени значението и тежестта на данните и оценките, съдържащи се в докладите и документите, издадени от неправителствени организации, по-специално с оглед на използваната при изготвянето им методология, както и на безпристрастността на тези организации.

61 Вж. ЕСПЧ, решение от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD003069609, т. 254.

62 Като доклада на Швейцарската организация за подпомагане на бежанците и доклада на AIDA, цитиран от запитващата юрисдикция.

63 Вж. по аналогия решение от 30 май 2013 г., Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, т. 44), и ЕСПЧ, решение от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD003069609, т. 255.

64 В това отношение Съдът изрично се позовава на ролята, отредена на ВКБООН от Женевската конвенция, във връзка с която трябва да се глъкуват правилата на правото на Съюза относно убежището (вж. решение от 30 май 2013 г., Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, т. 44).

130. Фактът, че дадена държава членка не спазва задълженията, предвидени от разпоредбите на глава VII от Директива 2011/95, е относим факт. Въпреки това е важно да се припомни, че тъй като, за да е налице нарушение на член 4 от Хартата, свързано с условията на живот на лица, на които е предоставена международна закрила в компетентната държава членка, е необходимо те да се намират в *особено тежко положение*⁶⁵, нарушението на разпоредбите на Директива 2011/95 не е непременно достатъчно доказателство.

131. В съдебното заседание няколко правителства (в случая германското, белгийското и нидерландското) поставиха акцент върху понятието „особено тежко положение“, за да се избегне насърчаването на „вторичната миграция“ и създаването на „едностранна тежест“ за държавите, предоставящи най-добрите социални помощи, отбелязвайки, че различията между националните системи за социално подпомагане не нарушават правото на Съюза.

132. Нидерландското правителство подчерта, че отклонения от принципа на взаимно доверие следвало да се допускат единствено по много сериозни причини, а маловажни нарушения на Директива 2011/95 трябва да се санкционират само чрез иск пред националните юрисдикции или чрез иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от Европейската комисия пред Съда.

в) Приложение в конкретния случай

133. Отбелязвам, че запитващата юрисдикция посочва единствено системни недостатъци, а не отделни случаи.

134. Освен това няма никакви данни в представените на Съда материали по делото, че г-н Jawo би се намирал в особено уязвимо положение, което би го индивидуализирало или отличавало от другите лица, на които е предоставена международна закрила, в Италия⁶⁶, и би го поставило сред уязвимите по смисъла на член 20, параграф 3 от Директива 2011/95 лица.

135. Според акта за преюдициално запитване г-н Jawo е пълнолетен, несемеен и в добро здраве.

136. Видно от акта за преюдициално запитване де юре, от формална гледна точка лицата, на които е предоставена международна закрила в Италия, имат по-конкретно достъп до заетост, до образование, до социално подпомагане и медицински грижи при същите условия като италианските граждани⁶⁷. По отношение на достъпа до жилищно настаняване се прави разграничение между гражданите на държавата и търсещите международна закрила лица.

65 Вж. ЕСПЧ, решение от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD0003069609, т. 254.

66 Що се отнася до засилването на защитата на уязвимите лица, вж. член 20, параграф 3 от Директива 2011/95, който предвижда, че „[п]ри [прилагането] на [глава VII относно съдържанието на международната закрила] държавите членки вземат предвид особеното положение на уязвимите лица, като например непълнолетни лица, непридружени непълнолетни лица, лица с увреждания, възрастни хора, бременни жени, самотни родители, придружени от непълнолетните си деца, жертви на трафик на хора, лица с психични разстройства и лица, които са били подложени на изтезания, изнасилване или други тежки форми на психологическо, физическо или сексуално насилие“. Отбелязвам, че в точка 94 от решението от 4 ноември 2014 г., Tarakhel с/у Швейцария, SE:ECHR:2014:1104JUD002921712, ЕСПЧ приема, че „за да попадне в обхвата на забраната, съдържаща се в член 3 [от ЕКПЧ], отношението трябва да има минимална степен на тежест. Дали е налице подобна минимална степен, е относително и зависи от всички обстоятелства по случая, по-специално от продължителността на отношението и от неговите физически и психически въздействия, както и в някои случаи от пола, възрастта и здравословното състояние на жертвата“.

67 Според Комисията „[в]ажно е да се отбележи, че актът за преюдициално запитване не съдържа никакви данни, които да показват, че в Италия на бежанците или на лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила, се отказват по дискриминационен начин общоприложимите социални помощи“ (т. 43 от становището ѝ).

137. Макар според мен в човешки план да може да се съжالياва за това разграничение, важно е да се подчертае, че то по принцип е в съответствие с правото на Съюза и с международното публично право. Всъщност обратно на разпоредбите, свързани със заетостта⁶⁸, образованието⁶⁹, социалните грижи⁷⁰ и медицинските грижи⁷¹, които изискват еднакво третиране с гражданите на държавата членка⁷², такова разграничение между гражданите на дадена държава членка и лицата, на които е предоставена международна закрила, по отношение на достъпа до жилищно настаняване е предвидено изрично в член 32 от Директива 2011/95 и в член 21 от Женевската конвенция.

138. Освен това в тази връзка ще отбележа, че в точка 249 от решение от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECNR:2011:0121JUD003069609, ЕСПЧ постановява, че „член 3 [от ЕКПЧ], не може да се тълкува като задължаващ високодоговарящите се страни да гарантират право на жилищно настаняване на всяко лице под тяхна юрисдикция. Също така член 3 [от ЕКПЧ] не съдържа и никакво общо задължение на бежанците да се отпуска финансова помощ, за да могат да поддържат определен стандарт на живот“⁷³.

139. Въпреки това следва да се подчертае, че ако държавите членки по принцип не са длъжни, що се отнася до достъпа до жилищно настаняване, да предоставят национално третиране на лицата, на които е предоставена международна закрила, те трябва да гарантират, че тези лица имат достъп по-специално до заетост, образование, социално подпомагане и медицински грижи при същите условия като гражданите на съответната държава, за да се гарантира, че резултатите, предвидени в Директива 2011/95, действително са постигнати. Възможно е в компетентната държава членка единственият начин за постигане на тези резултати да е предоставянето на национално третиране по отношение на достъпа до жилищно настаняване на лицата, на които е предоставена международна закрила. Това заключение би могло да е резултат само от подробен и обоснован анализ. В това отношение трябва да отбележа, че в съдебното заседание от 8 май 2018 г. италианското правителство потвърди, че в Италия лицата, на които е предоставена международна закрила, имат право на *национално третиране*.

140. Освен това е важно да се отбележи, че запитващата юрисдикция, основавайки се на доклад на Швейцарската организация за подпомагане на бежанците, изрази съмнения относно спазването от страна на Италианската република на задълженията, наложени от член 34 от Директива 2011/95 по отношение на достъпа до средства за интегриране. В това отношение запитващата юрисдикция се позовава на езиковите трудности, срещани от лицата, на които е предоставена международна закрила, които биха затруднили ефективния достъп до социално подпомагане наравно с гражданите на съответната държава.

141. Вярно е, че липсата на програми за интегриране, които да отчитат специфичните нужди на лицата, на които е предоставена международна закрила⁷⁴, и по-специално на техните езикови затруднения, би представлявало относим факт, ако бъде установен от запитващата юрисдикция.

68 Вж. член 26 от Директива 2011/95. Вж. също така членове 17—19 от Женевската конвенция.

69 Вж. член 27 от Директива 2011/95 и член 22 от Женевската конвенция.

70 Вж. член 29 от Директива 2011/95. Съгласно член 29, параграф 2 от Директива 2011/95 „[ч]рез дерогация от общото правило, установено в параграф 1, държавите членки могат да ограничат социалните помощи, предоставени на лицата, на които е предоставен статут на субсидиарна закрила, до основните обезщетения, които се предоставят на същото равнище и при същите условия, както за гражданите им“. Вж. също членове 23 и 24 от Женевската конвенция.

71 Вж. член 30 от Директива 2011/95. Вж. също така член 24 от Женевската конвенция.

72 Съображение 41 от Директива 2011/95 предвижда, че „[з]а да се активизира реалното ползване от лицата, на които е предоставена международна закрила, на правата и предимствата, посочени в настоящата директива, е необходимо да бъдат отчетени техните специфични нужди и конкретните предизвикателства за интеграцията, пред които те са изправени. Такова отчитане обикновено не следва да води до по-благоприятно третиране от това, предвидено за техните собствени граждани, без да се засяга възможността държавите членки да въвеждат или запазват по-благоприятни стандарти“. Курсивът е мой.

73 Въпреки това следва да се припомни, че съгласно същото решение ситуация на тежки материални лишения може да създаде проблем от гледна точка на член 3 от ЕКПЧ, а оттам и на член 4 от Хартата.

74 От компетентността на запитващата юрисдикция е да установи достоверността на това твърдение.

142. Всъщност, видно от точка 261 от решението на ЕСПЧ от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия и Гърция, SE:ECHR:2011:0121JUD003069609, обстоятелството, че за лицата, на които е предоставена международна закрила, е трудно поради *липсата на езикови познания и липсата на подкрепяща ги общност*, са относими факти при оценката дали е налице отношение, което противоречи на член 3 от ЕКПЧ (а оттам и на член 4 от Хартата).

143. От изложените по-горе съображения, с оглед на принципа на взаимно доверие, трябва да се презумира, че отношението към лицата, на които е предоставена международна закрила, във всяка държава членка отговаря на изискванията на Хартата, Женевската конвенция и ЕКПЧ. Тази презумпция за съответствие е по-силна, ако държава членка транспонира де юре и де факто разпоредбите на глава VII от Директива 2011/95, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, която предвижда социално подпомагане на въпросните лица, равностойно или надхвърлящо предвиденото от Женевската конвенция. Тази презумпция за съответствие по-специално с член 4 от Хартата обаче е оборима. За да се счита, че съществуват сериозни и потвърдени основания да се приеме, че лицата, на които е предоставена международна закрила, са изложени на реална опасност да бъдат подложени на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата, поради условията им на живот в компетентната съгласно Регламент „Дъблин III“ държава членка, те трябва да се намират в *особено тежко положение*, в резултат на системни недостатъци в тази държава членка.

144. Проверката дали съществува такова положение в компетентната държава членка може да се основава единствено на конкретна оценка на фактите и обстоятелствата. Запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид всички доказателства, представени от заинтересованото лице, относно *всички относими факти*, свързани с условията на живот на лицата, на които е предоставена международна закрила в компетентната държава членка, включително законите и подзаконовите нормативни актове, а също и начина, по който това законодателство се прилага на практика. Считаю, че наличието на един-единствен доклад от неправителствена организация за условията на живот в компетентната държава членка може да не е достатъчно убедително. В този случай запитващата юрисдикция трябва да се основе на други доказателства, и ако е необходимо, да назначи експерт.

145. Вярно е, че единствено приемането на истинска политика за международната закрила в Европейския съюз със собствен бюджет би осигурило минимални и уеднаквени условия на живот на лицата, на които е предоставена тази закрила, би позволило намаляването и дори избягването на появата на случаи като този по главното производство, като гарантира, че принципът на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, закрепен в член 80 ДФЕС, е осъществен на практика в полза не само на държавите членки, но най-вече на разглежданата група от хора. Въпреки това, очаквайки (вероятно дълго!) това да се случи, държавите членки, включително националните юрисдикции, са тези, които трябва да осигурят пълната ефективност на действащите понастоящем стандарти, както е обяснено по-горе.

VI. Заключение

146. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Baden-Württemberg (Висш административен съд на провинция Баден-Вюртемберг, Германия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 27, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, както и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в

смисъл, че кандидат за международна закрила трябва да разполага с ефективен и бърз способ за защита, който му позволява да се позове на изтичането на шестмесечния срок, установен в член 29, параграфи 1 и 2 от посочения регламент, настъпило след приемането на решението за прехвърляне, като изтъква, когато е приложимо, обстоятелството, че не се е укривало, поради което този срок не може да бъде удължен.

- 2) Член 29, параграф 2 от Регламент № 604/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че ако кандидат за международна закрила е бил уведомен за ограниченията върху правото му на свободно придвижване и задълженията му да се явява лично пред компетентните национални органи съгласно националните разпоредби, транспониращи член 5 от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила и член 13, параграф 2, буква а) от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, обстоятелството, че за относително по-дълъг период то вече не живее в отреденото му жилище и тези органи не са информирани за местонахождението му, поради което не може да се извърши планирано прехвърляне, е достатъчно за удължаване на срока за прехвърляне до осемнадесет месеца.
- 3) Член 29, параграф 2 от Регламент № 604/2013 и член 9 от Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003, изменен с Регламент за изпълнение (ЕС) № 118/2014 на Комисията от 30 януари 2014 г. трябва да се тълкуват в смисъл, че когато се установи, че засегнатото лице се укрива, шестмесечният срок, предвиден в член 29 от Регламент № 604/2013, може да бъде едностранно удължен от молещата държава членка до не повече от осемнадесет месеца, при условие че тя незабавно информира другата държава членка за отлагането на прехвърлянето, като спазва условията, предвидени в член 9 от Регламент № 1560/2003. Съгласно член 9, параграф 2 от посочения регламент молещата държава членка трябва да извърши това действие преди изтичането на шестмесечния срок, определен в член 29, параграфи 1 и 2 от Регламент № 604/2013. Съответното лице трябва да се укрива към датата, на която е трябвало да се осъществи прехвърлянето, както и към датата, на която молещата държава членка уведомява за това обстоятелство компетентната държава членка.
- 4) Член 29, параграф 2, второ изречение от Регламент № 604/2013 и член 9, параграф 2 от Регламент № 1560/2003 трябва да се тълкуват в смисъл, че за да настъпи удължаване на срока за прехвърляне, е достатъчно преди изтичане на шестмесечния срок молещата държава членка да информира компетентната държава членка, че засегнатото лице се укрива, и същевременно да посочи конкретен срок, в който ще се извърши прехвърлянето и който не може да е по-дълъг от осемнадесет месеца.
- 5) Въпросът дали прехвърлянето на кандидат за международна закрила в компетентната държава членка съгласно член 29 от Регламент № 604/2013 е недопустимо, когато в случая на предоставяне в тази държава на международна закрила на посоченото лице, с оглед на очакваните впоследствие условия на живот, би възникнала реална и потвърдена опасност там то да бъде подложено на отношение като посоченото в член 4 от Хартата на основните права, попада в приложното поле на правото на Съюза.
- 6) Недопустимо е прехвърляне на търсецо убежище лице в компетентната държава членка съгласно член 29 от Регламента № 604/2013, когато в случай на предоставяне в тази държава на статут на международна закрила, с оглед на очакваните впоследствие условия на живот, може да има сериозен риск там то да бъде подложено на отношение като посоченото в член 4 от Хартата на основните права. Прехвърлянето на кандидат за международна закрила съгласно Регламент № 604/2013 следователно може да се извърши само при условия, изключващи възможността това прехвърляне да породи реална и потвърдена

опасност заинтересованото лице да бъде подложено след предоставянето на международна закрила на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата на основните права.

- 7) С оглед на принципа на взаимно доверие трябва да се презумира, че отношението към лицата, на които е предоставена международна закрила, във всяка държава членка отговаря на изискванията на Хартата на основните права, на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г., влязла в сила на 22 април 1954 г., допълнена с Протокола за статута на бежанците, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г., влязъл в сила на 4 октомври 1967 г., и на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. Тази презумпция за съответствие е по-силна, ако държава членка транспонира де юре и де факто разпоредбите на глава VII от Директива 2011/95 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, озаглавена „Съдържание на международната закрила“, която предвижда социално подпомагане на въпросните лица, равностойно или надхвърлящо предвиденото от Женевската конвенция. Тази презумпция за съответствие по-специално с член 4 от Хартата на основните права обаче е оборима. За да се счита, че съществуват сериозни и потвърдени основания да се приеме, че лицата, на които е предоставена международна закрила, са изложени на реална опасност да бъдат подложени на нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата на основните права, поради условията им на живот в компетентната съгласно Регламент № 604/2013 държава членка, те трябва да се намират в *особено тежко положение* в резултат на системни недостатъци в тази държава членка.
- 8) Проверката дали съществува такова положение в компетентната държава членка може да се основава единствено на конкретна оценка на фактите и обстоятелствата. Запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид всички доказателства, представени от заинтересованото лице, относно *всички относими факти*, свързани с условията на живот на лицата, на които е предоставена международна закрила в компетентната държава членка, включително законите и подзаконовите нормативни актове, а също и начина, по който това законодателство се прилага ефективно. Наличието на един-единствен доклад от неправителствена организация относно условията на живот в компетентната държава членка може да не е достатъчно убедително. В този случай запитващата юрисдикция трябва да се основе на други доказателства, и ако е необходимо, да назначи експерт“.