

СЕС вводит более серьезные ограничения в отношении принципа взаимного доверия: не допускается передача искателей убежища или лиц, признанных бенефициарами международной защиты, в государство-член, в котором их ожидает «крайняя материальная бедность»

Постановления СЭС в деле [Джаво \(Jawo\)](#) (С-163/17) и в деле [Ибрагим и другие \(Ibrahim and Others\)](#) (объединенные дела С-297/17, С-318/17, С-319/17 и С-438/17)

Данные дела касаются гражданина Гамбии, который искал убежища в Германии после подачи ходатайства в Италии ([Джаво](#)); а также палестинцев без гражданства и гражданина России чеченской национальности, которые искали убежища в Германии после того, как им предоставили дополнительную защиту в Болгарии и Польше соответственно ([Ибрагим и другие](#)). Во всех делах органы власти Германии отклонили ходатайства заявителей как неприемлемые и вынесли распоряжения об их высылке в государство-член, ответственное согласно Дублинскому регламенту (Регламент «Дублин III»), или в государство-член, предоставившее дополнительную защиту¹. Заявители утверждали, что такая передача нарушит абсолютный запрет жестокого обращения, гарантируемый Хартией основных прав Европейского Союза («Хартия»), в частности, из-за плохих условий проживания, с которыми столкнутся в этих странах заявители/бенефициары международной защиты. Таким образом, основной стоявший перед СЕС вопрос заключался в том, лишается ли государство-член возможности передачи лиц в другое государство-член в случае реальной опасности жестокого обращения, в частности по причине угрожающей им нищеты.

Вспоминая дело *N.S.*: передача лиц запрещена в случае реальной опасности жестокого обращения

Прежде всего СЕС напомнил, что Регламент «Дублин III» необходимо толковать в соответствии с основополагающими правами, а также что ЕС основан на системе взаимного доверия между государствами-членами, согласно которой необходимо полагать, что обращение с искателями убежища во всех государствах-членах соответствует Хартии, Конвенции 1951 года и Европейской Конвенции о правах человека (ЕКПЧ)². Однако, СЕС отметил, что на практике вполне возможны ситуации, в которых с искателями убежища обращаются таким образом, который не совместим с их основополагающими правами³. В таких случаях, когда государству-члену «не может быть не известно о том, что в связи с системными недостатками в процедуре предоставления убежища и в условиях приема» искатели убежища могут подвергнуться реальной опасности жестокого обращения, передача таких лиц запрещена⁴. Это является подтверждением существующей прецедентной практики, которая изначально сформировалась в связи с плохими условиями проживания в Греции⁵, а потом применялась и по отношению к другим странам⁶. Однако, суд продолжает и расширяет ведущее дело *N.S.* в двух важных направлениях:

¹ В деле [Ибрагим и другие \(Ibrahim and Others\)](#), которое касалось уже получивших защиту лиц, решение о неприемлемости было принято на основании статьи 33(2)(а) Директивы о процедурах предоставления убежища, в соответствии с которой государство-член может отклонить ходатайство как неприемлемое, если другое государство-член уже предоставило международную защиту.

² [Джаво](#), пункты 78-82, [Ибрагим и другие](#), пункты 83-85.

³ [Джаво](#), пункт 83, [Ибрагим и другие](#), пункт 86.

⁴ [Джаво](#), пункт 85, повторение пункта 106 из дела [N.S.](#)

⁵ См. дело [M.S.S.](#) и дело [N.S.](#)

⁶ См., для Италии, дело [Тарахель \(Tarakhel\)](#) и, для Хорватии, дело [С.К.](#)

- **Расширение дела *N.S.*: не только «систематические недостатки», а любые ситуации жестокого обращения**

Во-первых, Суд разъяснил, что реальная опасность жестокого обращения не должна обуславливаться «систематическими недостатками в процедуре предоставления убежища и в условиях приема»; передача лиц запрещается и в тех случаях, если такая опасность возникает в связи с другой ситуацией (например, по причине потенциальной нищеты). Хотя согласно Регламенту «Дублин III» запрещается передача лиц только в связи с такими «систематическими недостатками», Суд постановил, что «тем не менее, из [...] общего и абсолютного характера запрета, установленного в статье 4 Хартии, следует, что передача заявителя [...] исключается в любой ситуации, при которой есть существенные основания полагать, что заявитель столкнется с такой опасностью во время передачи или после ее осуществления»⁷.

- **Расширение дела *N.S.*: также если жестокое обращение ожидает лицо *после* признания бенефициаром международной защиты**

Добавляя фразу «или после нее», Суд создает второе примечательное расширение своей предыдущей прецедентной практики. Важный новый вопрос в настоящих делах состоял в том, должны ли суды оценивать опасность не только *во время* процедуры предоставления убежища, но и *после* того, как была предоставлена международная защита. Другими словами, нужно ли судам оценивать опасность нищеты в отношении лиц, *признанных* бенефициарами международной защиты?

Суды Германии традиционно сочли, что вопросы касательно условий проживания *после* предоставления статуса защиты не имеют значения в целях оценки опасности до передачи лица. Однако, эта традиционная позиция была поставлена под сомнение запрашивающим судом применительно к ситуации, когда бенефициары международной защиты в ответственном государстве-члене вынуждены покинуть систему приема после признания соответствующего статуса, но часто де-факто не имеют доступа к жилью/рынку труда, последствием чего становится бездомность и нищета.

СЕС разъяснил, что оценку опасности нужно проводить независимо от времени, когда такая опасность воплотится в реальность. Согласно СЕС, вопрос о том, воплотится ли опасность в реальность «непосредственно в момент передачи, во время процедуры предоставления убежища или после нее», является «несущественным»⁸. Суд отметил, что было бы «противоречиво», «если бы существование такой опасности на этапе процедуры предоставления убежища препятствовало передаче, но та же опасность допускалась бы в том случае, когда эта процедура завершилась признанием статуса международной защиты»⁹. Скорее, принцип взаимного доверия зависит от гарантии того, что его применения не приведет к серьезной опасности жестокого обращения «на любом этапе и в любой форме»¹⁰.

Суды должны тщательно оценивать опасность в индивидуальном порядке

Согласно СЕС, чтобы гарантировать это, суды должны тщательно оценивать опасность в отношении основополагающих прав не только во время процедуры, но и в случае предоставления защиты. В тех случаях, когда они сталкиваются с доказательствами опасности жестокого обращения в ответственном государстве-члене, они «обязаны, на основании объективной, надежной, конкретной и надлежащим образом обновленной информации,

⁷ Джаво, пункт 87, Ибрагим и другие, пункт 87.

⁸ Джаво, пункт 88.

⁹ Джаво, пункт 89.

¹⁰ Джаво, пункт 89.

оценить», существуют ли недостатки в отношении основополагающих прав, «которые могут быть системными или распространенными либо затрагивать определенную группу людей»¹¹. Это обязательство по проверке в отношении основополагающих прав в другом государстве-члене ЕС является более широким, чем обязательство, которое традиционно рассматривается в делах согласно Дублинскому регламенту¹² и которое обусловлено прецедентной практикой, разработанной в контексте европейского ордера на арест.¹³

Применение порога дела *M.S.S.*: «крайняя материальная бедность»

Тогда крайне важный вопрос заключался в том, какой порог должны применять суды при определении того, приравниваются ли к реальной опасности жестокого обращения недостатки в сфере защиты основополагающих прав и, в частности, недостатки касательно условий проживания. В данном случае СЕС полагался на стандарт, разработанный Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ), отмечая, что значение и сфера охвата статьи 4 Хартии и статьи 3 ЕКПЧ одинаковы¹⁴.

Далее Суд определил недостатки, в связи с которыми передача лиц была бы запрещена, как ситуацию, при которой «*безразличие органов власти* государства-члена приведет к тому, что полностью зависящее от поддержки государства лицо, независимо от своих желаний или личного выбора, окажется в ситуации *крайней материальной бедности*, которая не позволяет ему удовлетворить самые элементарные потребности, такие как, в частности, *потребности в еде, личной гигиене и жилье*, а также подрывает его *физическое или психическое здоровье* либо в связи с которой он оказывается в состоянии *деградации, несовместимом с человеческим достоинством*»¹⁵. И напротив, «высокого уровня отсутствия безопасности или значительного ухудшения условий проживания» было бы недостаточно¹⁶.

Хотя этот порог высок, это является подтверждением существующей прецедентной практики. Во-первых, Суд ранее постановил, что передача лиц не запрещается в связи с «незначительными нарушениями» права ЕС об убежище¹⁷. Во-вторых, упоминая «крайнюю материальную бедность», СЕС согласовал свою позицию с позицией Страсбургского суда - на самом деле, это цитата из ведущего дела касательно передачи лиц согласно Дублинскому регламенту, рассмотренного ЕСПЧ¹⁸.

Недостатков в системах социального обеспечения не достаточно для блокирования передачи лиц...

Касательно довода заявителя в деле *Джаво* о том, что ненадлежащая социальная система Италии компенсируется для итальянцев поддержкой со стороны семейных структур, но именно этой поддержки не хватает заявителям, ходатайствующим о предоставлении международной защиты, Суд отметил, что сама по себе такая ситуация не является достаточным основанием для вывода о том, что заявитель столкнется с ситуацией «крайней материальной бедности»¹⁹. Кроме того, недостатков в программах интеграции или более благоприятных условий социальной

¹¹ *Джаво*, пункт 90, *Ибрагим и другие*, пункт 88.

¹² В деле *M.S.* эта проверка ограничивалась «системными недостатками в процедуре предоставления убежища и в условиях приема». В деле *Абдуллау (Abdullahi)* это было еще более сужено: основания, по которым искатель убежища может обжаловать решение о передаче, прямо ограничивались «системными недостатками» (пункт 62). Наконец, в деле *С.К.* СЕС признал, что передача лиц может быть запрещена не только в случае системных или распространенных недостатков, но суды должны также учитывать конкретные и индивидуальные аспекты (пункт 96).

¹³ *Араньоси и Кэлдэару (Aranyosi and Căldăraru)*, пункт 89.

¹⁴ Статья 52(3) Хартии; *Джаво*, пункт 91.

¹⁵ *Джаво*, пункт 92 (выделено авторами), *Ибрагим и другие*, пункт 90.

¹⁶ *Джаво*, пункт 93, *Ибрагим и другие*, пункт 91.

¹⁷ Уже было постановлено в деле *N.S.*, пункт 85.

¹⁸ *M.S.S.*, пункт 252.

¹⁹ *Джаво*, пункт 94.

защиты и/или проживания в государстве-члене назначения не достаточно для установления реальной опасности жестокого обращения²⁰.

... но: более низкий порог возможен для уязвимых лиц

Однако, дело может обстоять иначе для уязвимых лиц. Суд прямо упоминает возможность заявителя продемонстрировать, что при «исключительных обстоятельствах», а также «из-за его особой уязвимости» этот порог может быть достигнут в таком случае²¹, что также соответствует прецедентному праву Страсбургского суда²².

Кроме того, стоит отметить аспект этих постановлений касательно недопущения дискриминации²³. Хотя тот факт, что соответствующая социальная система значительно уступает социальной системе в другом государстве-члене, сам по себе, возможно, не оправдывает вывод о наличии реальной опасности жестокого обращения в момент передачи или после нее, вероятно, дело будет обстоять по-другому, если к бенефициарам международной защиты будут относиться иначе, чем к гражданам государства-члена²⁴.

Систематические отказы в предоставлении правильного статуса являются нарушением права на убежище...

В деле *Ибрагим и другие* также был затронут вопрос о том, может ли государство-член отклонить как неприемлемое ходатайство лица, которому была предоставлена дополнительная защита в другом государстве-члене, систематически отказывающемся в предоставлении статуса беженца и не рассматривающемся повторные ходатайства. Другими словами, запрашивающий суд задал вопрос о том, могут ли соответствующие лица быть переданы в государство-член, где им, возможно, ошибочно предоставили дополнительную защиту вместо статуса беженца.

Суд постановил, что согласно праву ЕС, государства-члены обязаны предоставить статус беженца тем лицам, которые соответствуют критериям статуса беженца, а также должны провести индивидуальную оценку каждого ходатайства. Только в тех случаях, когда в рамках индивидуального рассмотрения они устанавливают, что критерии статуса беженца не выполняются, они могут предоставить дополнительную защиту²⁵. Если процедура предоставления убежища государства-члена приведет к «систематическим отказам, без реального рассмотрения, в предоставлении статуса беженца» лицам, которые соответствуют критериям этого статуса, это будет нарушением права на убежище согласно статье 18 Хартии²⁶.

... но: этого не достаточно для предотвращения передачи лиц

Однако, Суд добавляет, что это не мешает государству-члену передать соответствующее лицо, поскольку «именно государство-член, предоставившее дополнительную защиту, должно возобновить процедуру для получения статуса беженца»²⁷. Поэтому в настоящем деле Германия могла отклонить ходатайство; Болгария и Польша (страны, из которых заявители прибыли в Германию) должны возобновить соответствующую процедуру и предоставить статус беженца в том случае, если лицо соответствует критериям его предоставления.

²⁰ Джаво, пункт 96, *Ибрагим и другие*, пункты 93-94.

²¹ Джаво, пункт 95.

²² *Таракхель (Tarakhel)*.

²³ См. формулировку «хотя к ним не относятся иначе, чем к гражданам этого государства-члена» в деле *Ибрагим и другие*, пункты 93, 101.

²⁴ Что касается беженцев, то Суд уже вынес решение в этой связи в деле *Аюбу (Ayubi)*, постановив, что ограничения в плане социального обеспечения для беженцев с разрешениями на временное проживание противоречат статье 29 Квалификационной директивы.

²⁵ *Ибрагим и другие*, пункт 98.

²⁶ *Ибрагим и другие*, пункт 99.

²⁷ *Ибрагим и другие*, пункт 100.

Это решение можно считать прагматичным с политической точки зрения. От Германии не следует требовать систематической компенсации в связи с неудовлетворительными процедурами предоставления убежища в других государствах-членах, а у других государств-членов не должно быть «простого выхода» за счет систематического отказа в предоставлении защиты беженцев и, тем самым, стимулирования заявителей к «повышению» их статуса. Однако, это решение интересно с правовой точки зрения.

Очевидно, что Суд вновь подчеркивает, что статус дополнительной защиты может быть предоставлен только в случае невыполнения критериев предоставления статуса беженца²⁸. Также очевидно и то, что в столь же четких формулировках Суд постановляет, что систематические отказы в предоставлении правильного статуса являются нарушением права на убежище согласно статье 18 Хартии. Это стоит отметить, поскольку до сих пор Суд не желал выносить решения по поводу сферы охвата статьи 18 Хартии, а также относительно того, предоставляется ли в соответствии с этой статьей более широкая защита, чем в соответствии со статьей 3 ЕКПЧ²⁹. Таким образом, это дело вполне может положить начало новой прецедентной практике по статье 18 Хартии, в соответствии с которой право на убежище определяется не просто как защита от высылки, а как субъективное право на правильный статус согласно праву ЕС.

Интересный момент – это вывод относительно передачи лиц. Хотя Суд подтверждает, и даже расширяет, свою предыдущую прецедентную практику в отношении запрета передачи лиц в случае наличия опасности согласно статье 4 Хартии, он одновременно постановляет, что передача лиц может происходить несмотря на наличие опасности согласно статье 18 Хартии. В связи с этим возникает вопрос: может ли с такой же вероятностью опасность согласно статье 18 Хартии рассматриваться как создающая опасность или, по крайней мере, способствующая возникновению опасности согласно статье 4 Хартии; другими словами, могут ли неудовлетворительные процедуры приводить к опасности жестокого обращения в результате нарушений процедурных прав, условий приема или, в конечном счете, к процедурам прекращения статуса, лишения статуса или возвращения. По-видимому, Суд признает такую иерархию положений Хартии, в соответствии с которой опасность согласно статье 4 Хартии более значима, чем опасность согласно статье 18 Хартии. Эта позиция может быть оправдана общим и абсолютным запретом жестокого обращения, что тесно связано с достоинством человека³⁰. Но такой аргумент также может быть поставлен под сомнение доводом о том, что неправомерные процедуры существенно повышают опасность серьезных нарушений основополагающих прав³¹.

Побег осуществлен только в том случае, когда заявитель «преднамеренно уклоняется»

Наконец, в деле *Джаво* было рассмотрено несколько вопросов о сроках согласно Регламенту «Дублин III». В соответствии с Регламентом «Дублин III», у государства-члена есть шесть месяцев для осуществления передачи лица, прибывшего из ответственного государства-члена. При этом, в случае неосуществления передачи такое государство-член становится ответственным. Этот срок может быть продлен до 18 месяцев в случае, если соответствующее лицо «сбежало». В деле *Джаво* запрашивающий суд попросил дать определение понятию «побег».

²⁸ В том же ключе, см. дело *E.G.*

²⁹ См. дело *N.S.*, пункты 109, 113, 115, но также недавнее дело *Гнанди (Gnandi)*, пункт 53.

³⁰ *Джаво*, пункт 78, *Ибрагим и другие*, пункт 87.

³¹ Наряду с тем фактом, что они сами могут приравниваться к нарушениям основополагающих прав. См. статьи 41 и 47 Хартии.

СЕС определил понятие «побег» как требующее *намерения*, тем самым не признав интерпретацию Германии, согласно которой «побег» уже осуществлен в ситуации, когда заявитель отсутствует и не уведомил органы власти о своем местонахождении. СЕС признал, что лицо «сбежало» (что, в результате, приводит к более продолжительным срокам и что может быть сделано в одностороннем порядке передающим государством-членом) только в том случае, когда заявитель «преднамеренно уклоняется» от передачи.

«Побег» презюмируется, если государство-член проинформировало заявителя

Однако, Суд признал, что *презумпция* побега существует в тех случаях, когда заявитель покинул выделенное жилье и не уведомил органы власти о своем местонахождении, *при условии, что* его/ее проинформировали о его/ее обязательстве получить разрешение до выезда из выделенного жилья и уведомить о любой смене адреса³². И напротив, если заявителя *не* проинформировали об этих обязательствах и передача не может быть осуществлена в связи с отсутствием заявителя, презумпции побега не существует. Этот момент имеет важное практическое последствие: применяется шестимесячный срок для передачи, а Германия становится ответственным государством-членом, если не осуществит передачу в течение этих шести месяцев. На практике, в таких случаях создается серьезный стимул для государств-членов информировать заявителей об их обязательствах согласно ДУП.

Кроме того, Суд признал, что для продления срока передачи заявителя обратно в ответственное государство-член (18 месяцев вместо шести) достаточно *уведомить* другое государство-член о том, что заявитель сбежал; согласие ответственного государства-члена не требуется. Практически, в связи с этим государству-члену становится легче применять более продолжительный срок и избегать ситуации, при которой оно становится ответственным государством-членом.

У заявителя есть субъективное право ссылаться на истечение срока

Важно, что несмотря на эту презумпцию за заявителем сохраняется возможность пояснить причины своего отсутствия и доказать, что он/она не намеревались бежать за пределы досягаемости органов власти, а отсутствовали по уважительным причинам³³. Кроме того, за заявителем сохраняется право утверждать, что соответствующий срок истек и поэтому ответственным является второе государство-член (Германия). Это снова подтверждает предыдущую прецедентную практику о том, что Регламент «Дублин III» является не просто межгосударственным механизмом, но также включает право на «эффективное и оперативное средство правовой защиты» для заявителя³⁴.

Вывод: высокий порог, но обязательство о тщательной оценке опасности, также для бенефициаров международной защиты

Как и в отношении многих длительное время ожидаемых постановлений СЕС, на предмет этих дел также ведутся споры. Одни приводят доводы о том, что СЕС фактически «дал зеленый свет» передаче сотен дел в государства-члены с плохими условиями проживания, в частности в Италию и Болгарию, поскольку недостатки в социальной системе сами по себе не могут рассматриваться как препятствие для передачи лиц. Порог «крайняя материальная бедность» действительно является высоким, и Суд мог бы отступить от этой формулировки, выработанной ЕСПЧ восемь лет назад в деле *M.S.S.*

³² Статья 7 (2) - (4) Директивы об условиях приема (Проживание и свобода передвижения), дело *Джаво*, пункт 63.

³³ *Джаво*, пункт 65.

³⁴ *Шупу (Shiri)*, пункт 46; см. также более ранние ключевые дела *Гезелбаш (Ghezelbash)*, пункт 61 и *Карим (Karim)*, пункт 27.

Другие приводят противоположные доводы, в частности, что фактически Суд усложнил осуществление передачи лиц, повысив степень тщательности проверки, необходимой для оценки опасности накануне передачи. Теперь судам необходимо не только проверять в индивидуальном порядке стандарты основополагающих прав в другом государстве-члене «на основании объективной, надежной, конкретной и надлежащим образом обновленной информации»³⁵, масштабы оценки опасности также были расширены как в плане того, какие нарушения необходимо рассматривать, так и в плане того, на каком этапе их необходимо рассмотреть. Должна быть рассмотрена любая реальная опасность жестокого обращения, противоречащего статье 4 Хартии, будь то обусловленная процедурой предоставления убежища или опасностью «крайней материальной бедности», в любой момент процедуры «или после нее».

Именно этот последний элемент может иметь наиболее значительные практические последствия: расширение масштабов оценки опасности в целях рассмотрения не только ситуации искателей убежища, но и ситуации соответствующих лиц в случае предоставления им защиты в будущем. Суд явно отвергает традиционный подход автоматического отклонения ходатайств как неприемлемых на тех основаниях, что защита уже была предоставлена в другом государстве-члене и что стандарты проживания после этого момента не являются имеющим значение вопросом. Скорее, сейчас и в случае лиц, уже пользующихся защитой, суды должны оценивать в индивидуальном порядке любые доказательства касательно реальной опасности жестокого обращения с ними.

Хотя порог «крайняя материальная бедность» является высоким, СЕС снова возложил на суды значительную степень ответственности, обязывая их проводить индивидуальные проверки в отношении основополагающих прав. Это налагает более серьезные ограничения в отношении принципа взаимного доверия и, возможно, поможет компенсировать некоторые суровые последствия, которые могут наступить в связи с применением старого стандарта дела *M.S.S.* в индивидуальных делах, рассматриваемых этими судами.

³⁵ Джаво, пункт 90.