

# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 6260

гр. София, 08.11.2016 г.

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 12  
състав**, в закрито заседание на 08.11.2016 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Наталия Ангелова**

като разгледа дело номер **5154** по описа за **2015** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл. 145 и следващите от Административно-процесуалния кодекс /АПК/.

Делото е образувано по жалба на С. А. Р. А. (само С. А.), лице от женски пол и без гражданство от палестински произход, установено в Ивицата Газа, родена в [населено място], която се легитимира с паспорт издаден от администрацията на Палестинската власт

Обжалва се Решение №3365 от 12.05.2015г. на заместник-председателя на Държавната агенция за бежанците /Д./, с което е постановен отказ да се предостави статут на бежанец и хуманитарен статут.

Становища на страните:

1. Жалбата се поддържа от С. А. лично и чрез адвокат В. Н.. Иска се съдът да постанови отмяна на решението. Претендира се, че решението е постановено при допуснато нарушение на следните разпоредби: на чл.75, ал.2 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) поради неправилна преценка на фактите и необсъждане на всички заявени основания по време на личното интервю, обуславящи страх от преследване; в противоречие с материалния закон – чл. 8 и чл.9 ЗУБ, чл.15, б.“в“ от Директива 2004/83/ЕО и даденото тълкуване на тази разпоредба с Решение от 17.02.2009г. по дело С-465/07 на Съда на Европейския съюз (С.). Решението противоречало и на приетото по точки 42, 51, 53, 190, 196, 197 и 200 от Наръчника по процедури и критерии за определяне статут на бежанец в съответствие с Конвенцията за статута на бежанците от 1951г.(само Ж. конвенция) и Протокола от 1967г. към нея. Отчита се, че разпоредбите на Наръчника са с препоръчителен характер. Причините за напускане на Ивицата Газа са влошената обстановка; проблеми с „Х.“ поради извършвана от С. А. социална дейност между жените в Ивицата Газа с цел разясняване на техните права. Ако се завърне в Ивицата Газа, съществувала реална опасност и основателен страх от

преследване; съществувала непрекъсната заплаха за живота и сигурността.

2. Оспорва приетото в обжалваното решение, че ситуацията в Ивицата Газа е стабилна, с довод, че органът се е позовал само на справки на Дирекция „Международна дейност“ към Д.. Мотивираното произнасяне относно обстановката в страната по произход е от съществено значение за спазване на принципа за забрана за обратно връщане, прогласен в чл.33 от Ж. конвенция. Ситуацията в Ивицата Газа следвало да се определи като случай на безогледно насилие по смисъла на цитираното решение по дело С-465/07 на С..

3. В подкрепа на твърденията си С. А. представи пред съда и са приети доказателства, сред които и в оригинал карта, издадена на името на жалбоподателката от UNRWA в Ивицата Газа. От картата следвало, че е палестински бежанец, записана в регистрите на О. и да не бъде връщана на територията на П.. Твърди, че е представила картата още по време на личното интервю, но интервюиращият орган отказал да я приеме.

4. С. А. заяви пред съда, че е пристигнала в Б. с редовна виза за разрешено пребиваване от 09.08.2013г. до 01.09.2014г. През това време следяла новините и очаквала промяна в обстановката в Ивицата Газа, т.е. Х. да падне от власт, но ставало все по-лошо. Не знаела какво да прави, затова по-късно попитала дали може да подаде молба за убежище.

5. Ответникът – заместник председателят на Д., не е изразил становище пред съда по жалбата.

По фактите съдът приема следното:

6. Жалбоподателката С. А. Р. А. е лице от женски пол, [дата на раждане] в [населено място], П., палестинка без гражданство, неомъжена. Личните данни са установени въз основа на паспорт №3146822, издаден от П. на 01.04.2014г., валиден до 31.03.2019г. и акт за раждане. Видно от представения превод на този паспорт, същият е издаден от Палестинска власт въз основа на „договор О.“, подписан във В. на 13 септември 1993г. от министъра на вътрешните работи в Р..

7. С обжалваното Решение №3365/12.05.2015г. заместник-председателят на Д., на основание чл.75, ал.1, т.2 и т.4 във връзка с чл.8 и чл.9 от ЗУБ, е постановил отказ да предостави на статут на бежанец и хуманитарен статут С. А. Р. А.. Решението е постановено в рамките на производство по общия ред, предвидено в чл.72-76 от ЗУБ и по молба №4817/25.11.2014г. на Д. – формуляр, с която С. А. е заявила, че иска от Република Б. закрила. Преди тази молба С. А. е подала заявление от 11.11.2014г. до Д. със същото искане.

8. Според заявлението, на 10 август 2014г. С. А. е влязла с валидна виза за организиран туризъм, издадена на 07.08.2014 г. от Консулството на Република Б. в А., столица на Хашемитско кралство Й., и валидна до 01.09.2014г. На 28.08.2014г., срокът на визата е продължен до 17.11.2014г. от българските власти. Според заявлението съществува сериозна опасност за здравето и живота ѝ ако се завърне в П., съществувала опасност да бъде подложена на изтезания и преследване. Направено е искане да бъде предоставена закрила на територията на Република Б. на основание чл.4, ал.3 във връзка с чл.8 от ЗУБ, т.е. при спазване на принципа за забрана за връщане и бъде признато качеството на бежанец.

9. В паспорта действително се съдържа българската виза №[ЕИК], издадена от посолството на Република Б. в [населено място], Хашемитско кралство Й., както и печат за продължаването ѝ до 17.11.2014г. от българските власти. Също в паспорта се съдържа и печат на държавата Хашемитско кралство Й., конкретно за заминаването от международно летище А. на 09.08.2014г.

10. По молбата за международна закрила са извършени необходимите действия за регистрация, съставени са: регистрационен лист с лични данни; взети са пръстови отпечатащи и съставена Е. дактилоскопна карта, връчени са указания за процедурата и правата на търсещите убежище лица на арабски език.

11. На 02.12.2014г. в рамките на производството по определянето на компетентната да разгледа молбата за закрила държава-членка, е проведено лично интервю със С. А.. На интервюто е заявила, че е напуснала Ивицата Газа на 15.07.2014г. нелегално през тунелите за Е., където останала два дни, а след това с параход нелегално заминала за Й.. Там в [населено място] я чакал един човек, който я завел в [населено място] и подготвил документи за българска виза, след това със самолет пристигнала в [населено място]. Имала за цел да пристигне в страна, която не е арабска и не е мюсюлманска, без значение коя. При регистрацията е заявила, че е християнка, също имала брат и сестра установени в Катар и в К., брат в Германия, който притежавал и германско гражданство.

12. С Решение №ДС-110/12.01.2015г. на компетентен орган при Д. е образувано производство за предоставяне на статут в Република Б. на основание чл.12, ал.4 от Регламент (ЕС)№604/2013г. поради издадената валидната виза. Това решението е влязло в сила на 21.02.2015г. От тази дата по силата на закона – чл.68, ал.1, т.1 ЗУБ в относимата редакция, е образувано ускорено производство по разглеждането на молбата.

13. В рамките на ускореното производство е проведено лично интервю на 24.02.2015г. Поради изтичането на срока за произнасяне по молбата за международна закрила, по силата на закона, е образувано производство по общия ред, регламентирано в чл.72-76 от ЗУБ в относимата редакция. В рамките на това производство е проведено лично интервю със С. А. на 05.03.2015г.

14. С обжалваното решение молбата на С. А. за закрила е разгледана по същество и приета за неоснователна. Според решаващия орган – заместник председател при Д., изложената бежанска история не можело да обоснове риск от преследване или тежки посегателства по смисъла на ЗУБ спрямо С. А., констатирани били редица нелогични и неправдоподобни твърдения, подробно обсъдени. Въз основа на справка № 01-3699/09.04.2015г. на дирекция „Европейски въпроси, международна дейност и Европейски бежански фонд“ е разгледана сферата на дейност на жените полицаи в Ивицата Газа и прието, че са включени в борбата срещу наркотиците, в криминални разследвания и следят за спазването на правилата за движение. Макар да имало сериозни опасения от потискането на правата на жените в Ивицата Газа, не можело да се направи извод, че С. А. е била обект на репресии от когото и да било. Самата принадлежност към определена социална група не съставлявало достатъчно съществено основание за статут на бежанец. Органът е констатирал противоречия и за религиозната принадлежност на С. А., тъй като при регистрацията е заявила, че е

мюсюлманка, а впоследствие на интервюта, - че е християнка, в представения акт за раждане било вписано, че е мюсюлманка. Напускането на Ивицата Газа било планирано преди юни –юли 2014г., когато твърдяла, че е преследвана от Х., тъй като паспортът бил издаден на 01.04.2014г.

15.В мотивите на решението е формиран извод, че заявените от С. А. мотиви са недостоверни и като такива не следвало да бъдат кредитирани, спрямо нея не било осъществено преследване по причините, посочени в чл.8, алинея 1 ЗУБ или преследване по смисъла на чл.8, ал. 2-5 ЗУБ. Формиран е и извод, че по отношение на нея не са налице и предпоставките по чл.9 ЗУБ за предоставяне на хуманитарен статут. Органът се е позовал единствено на справката на Дирекцията при Д. от 09.04.2015г. за обстановката в Ивицата Газа, а след обсъждането ѝ е прието, че не са налице предпоставките по чл.9, ал.1, т.3 ЗУБ, съответен на чл.15, буква б) от Директива 2011/95. Формиран е извод, че С. А. не е била принудена да напусне държавата си по произход поради реална опасност от тежки и лични заплахи срещу живота или личността ѝ като гражданско лице поради насилие в случай на вътрешен или международен въоръжен конфликт, а посочените лични мотиви за желанието ѝ да остане в Б., не можело да бъдат оценени като причини от хуманитарен характер и тези, посочени в заключенията на Изпълнителния комитет на Върховния комисариат за бежанците при О. (ВКБООН), относими към чл.9, ал.8 ЗУБ.

16.В мотивите на обжалваното решение или в друг акт в производството по разглеждането на молбата не е извършено произнасяне по допустимостта на молбата за международна закрила, по въпросите дали лицето идва от трета сигурна страна и следва да се върнато в Ивицата Газа и дали фактически е възможно това.

Към така изложените факти, според Административен съд София-град, Първо отделение, 12 състав, са приложими следните разпоредби по националното право и по правото на Европейския съюз (ЕС):

17.КОНВЕНЦИЯ ЗА СТАТУТА НА БЕЖАНЦИТЕ от 1951г.

Глава първа.  
ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Определение на термина "бежанец"

А. За целите на тази конвенция терминът "бежанец" се прилага към всяко лице, което:  
(...)

Д. Тази конвенция не се прилага по отношение на лица, ползващи се в момента от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците.

Когато оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквито и да било причини и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица могат ipso facto да се ползват от привилегиите, произтичащи от тази конвенция.

(...)

Член 5

Права, предоставяни извън тази конвенция  
Нищо в тази конвенция не засяга които и да са права и привилегии, предоставяни на бежанците от договаряща държава извън предвидените в тази конвенция.  
(...)

Глава пета.  
АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ

Член 33  
Забрана за експулсиране или връщане  
на бежанци

1. Някоя договаряща държава няма по какъвто и да е начин да експулсира или връща ("refouler") бежанец до границата на територията, където са били застрашени животът или свободата му по причина на неговата раса, религия, националност, принадлежност към дадена социална група или политически възгледи.

18.ЗАКОН ЗА УБЕЖИЩЕТО И БЕЖАНЦИТЕ в редакция след транспонирането на  
на Директива 2013/32 и Директива 2011/95

Глава първа.  
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. (...)

(2) Закрилата, която Република Б. предоставя на чужденци, включва убежище, международна закрила и временна закрила.

Чл. 1а. (Нов - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) (1) Република Б. предоставя по реда на този закон международна закрила и временна закрила.

(2) Международна закрила се предоставя по силата на Конвенцията за статута на бежанците, съставена в Ж. на 28 юли 1951 г., и Протокола за статута на бежанците от 1967 г., (...), на международни актове по защита правата на човека и на този закон и включва статут на бежанец и хуманитарен статут.

Чл. 2.

(3) Председателят на Държавната агенция за бежанците предоставя международна закрила.

(...)

Чл. 4. (...)

(3) (...) Чужденец, влязъл в Република Б., за да поиска закрила, или който е получил закрила, не може да бъде връщан на територията на държава, в която са застрашени неговият живот или свобода по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политическо мнение или той е изложен на опасност от изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание.

(...)

Чл. 6. (1) Правомощията по този закон се осъществяват от длъжностни лица в Държавната агенция за бежанците. Те установяват всички факти и обстоятелства от значение за производството за предоставяне на международна закрила и оказват съдействие на чужденците, подали молба за такава закрила.

(...)

Глава втора.

## ВИДОВЕ ЗАКРИЛА

Чл. 8. (И. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) (1) Статут на бежанец в Република Б. се предоставя на чужденец, който поради основателни опасения от преследване, основани на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата си по произход и поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея.

(...)

Чл. 9.(1) Хуманитарен статут се предоставя на чужденец, който не отговаря на изискванията за предоставяне на статут на бежанец и който не може или не желае да получи закрила от държавата си по произход, тъй като може да бъде изложен на реална опасност от тежки посегателства, като:

1. смъртно наказание или екзекуция, или
2. изтезание, нечовешко или унижително отнасяне, или наказание, или
3. тежки заплахи срещу живота или личността на цивилно лице поради безогледно насилие в случай на въоръжен международен или вътрешен конфликт.

(...)

(8) Хуманитарен статут може да бъде предоставен и по други причини от хуманитарен характер, както и поради причините, посочени в заключенията на Изпълнителния комитет на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците.

### Глава трета.

#### ОСНОВАНИЯ ЗА ОТКАЗ, ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ И ОТНЕМАНЕ НА ЗАКРИЛА И ЗА СПИРАНЕ И ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО

Чл. 12. (1) ) Статут на бежанец не се предоставя на чужденец:

(...)

4. който се ползва от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на О. нации за бежанците; когато тази закрила или помощ не е преустановена и положението на лицето не е установено, съгласно съответната резолюция на Организацията на обединените нации, това лице може да се ползва от привилегиите, произтичащи от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.;

(...)

Чл.13 (...)

(2) Производството за предоставяне на международна закрила не се образува, а образуването се прекратява, когато чужденецът:

(...)

2. има предоставен статут на бежанец в трета държава или друга ефективна закрила, която включва спазване на принципа на забрана за връщане и от която все още се ползва, при условие че ще бъде приет в тази държава;

3. идва от трета сигурна държава, при условие че ще бъде приет в нея;

(...)

### Глава шеста.

#### ПРОИЗВОДСТВО

##### Раздел I.

##### Общи правила

63а. (1) След регистрирането се определя дата за провеждане на интервю. Чужденецът, подал молба за международна закрила, се уведомява своевременно за датата на всяко следващо интервю.

(...)

(3) Интервюиращият орган провежда допълнителни интервюта, ако е необходимо за нуждите на съответното производство.

(...)

(11) Интервю може да не се провежда в случаите, когато ще бъде взето положително решение за предоставяне на международна закрила по чл. 8, ал. 9 и чл. 10.

(12) Отсъствието на интервю в съответствие с настоящия член не е пречка за вземане на решение по молбата за международна закрила.

(...)

чл.73. Молбите за предоставяне на международна закрила се разглеждат от Държавната агенция за бежанците индивидуално, обективно и безпристрастно, като първо се извършва преценка за предоставяне на статут на бежанец. В случай че статут на бежанец не бъде предоставен, се разглежда необходимостта от предоставяне на хуманитарен статут.

(...)

Чл. 75. (...)

(2) При произнасяне по молбата за международна закрила се преценяват всички относими факти, декларации или документи, свързани с личното положение на молителя, с държавата му по произход или с възможността да се ползва от закрилата на друга държава, чието гражданство би могъл да придобие, включително и дали молителят е упражнявал дейности, чиято единствена цел е да получи международна закрила.

(3) Когато твърденията на молителя не са подкрепени с доказателства, те се приемат за достоверни, ако той е положил усилия да обоснове молбата си, дал е задоволително обяснение за липсата на доказателства и изявленията му са преценени като непротиворечиви и достоверни. Липсата на достатъчно данни за преследване, включително поради непровеждане на интервю по чл. 63а, ал. 6, не може да бъде основание за отказ за предоставяне на международна закрила.

(...)

### **Допълнителни разпоредби**

§ 1. По смисъла на този закон:

(...)

2. "Чужденец, търсещ закрила" е този, който е заявил желание за получаване на закрила по този закон до приключване на разглеждането на молбата.

(...)

7. "Държава по произход" е държавата или държавите, чийто гражданин е чужденецът, или за лице без гражданство - държавата на предишното му обичайно пребиваване.

8. "Сигурна държава по произход" е държавата, в която установеният правов ред и неговото съблюдаване в рамките на демократичната обществена система не допускат осъществяването на преследване или действия на преследване и не съществува опасност от насилие в ситуация на вътрешен или международен въоръжен конфликт.

9. "Трета сигурна държава" е държава, различна от държавата по произход, в която чужденецът, подал молба за международна закрила, е пребивавал и:

(...)

г) съществува възможност да поиска статут на бежанец и при предоставянето му да се ползва от международна закрила като бежанец;

д) са налице достатъчно основания да се смята, че ще бъде допуснат до територията на тази държава.

10. "Молба за международна закрила" е отправено искане за закрила от чужденец до

Република Б..

**Допълнителни разпоредби  
към Закона за изменение и допълнение на ЗУБ  
(обн. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.)**

§ 76. Този закон въвежда изискванията на Директива 2011/95/ЕС (...).

**Допълнителни разпоредби  
към закона за изменение и допълнение на ЗУБ  
(обн. - ДВ, бр. 101 от 2015 г.)**

§ 36. Този закон въвежда изискванията на Директива 2013/32/ЕС (...).

**19.Относими разпоредби на ЗАКОН ЗА УБЕЖИЩЕТО И БЕЖАНЦИТЕ** в редакция преди транспонирането на Директива 2013/32 и Директива 2011/95

**Глава трета.**

**ОСНОВАНИЯ ЗА ОТКАЗ, ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ И ОТНЕМАНЕ НА ЗАКРИЛА И ЗА  
СПИРАНЕ И ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО**

Чл. 12. (1) Статут на бежанец не се предоставя на чужденец:

(...)

4. (доп. - ДВ, бр. 52 от 2007 г.) който се ползва от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците и тази закрила или помощ не е преустановена и положението му не е установено съгласно съответна резолюция на Организацията на обединените нации;

(...)

Чл. 13. Молбата на чужденец за предоставяне статут на бежанец или хуманитарен статут се отхвърля като явно неоснователна, когато не са налице условията по чл. 8, ал. 1 и 9, съответно по чл. 9, ал. 1, 6 и 8, и чужденецът:

(...)

13. идва от сигурна държава по произход или от трета сигурна държава, включена в минималния общ списък, приет от Съвета на Европейския съюз, или в националните списъци, приети от Министерския съвет;

(2) Производството за предоставяне статут на бежанец или хуманитарен статут не се образува, а образуваното се прекратява, когато чужденецът има:

(...)

2. предоставен статут на бежанец в трета сигурна държава, при условие че ще бъде приет в нея;

(...)

(3) Обстоятелството по ал. 1, т. 13 не може да бъде самостоятелно основание за отхвърляне на молбата като явно неоснователна.

**Глава шеста.  
ПРОИЗВОДСТВО**

**Раздел I.**

**Общи правила**

Чл. 63а.(1) След регистрирането се определя дата за провеждане на интервю. (...)

(...)

(3) (...) При необходимост за нуждите на съответното производство интервюиращият орган провежда допълнителни интервюта.

(...)

**Раздел III.**

**Производство по общия ред**

Чл. 73. Молбите за предоставяне на статут се разглеждат от Държавната агенция за



бежанците, като най-напред се извършва преценка за предоставяне на статут на бежанец. В случай че статут на бежанец не бъде предоставен, се разглежда необходимостта от предоставяне на хуманитарен статут.

Чл. 75. (...)

(2) При произнасяне по молбата за статут се преценяват всички относими факти, свързани с личното положение на молителя, с държавата му по произход или с трети държави. Когато твърденията на молителя не са подкрепени с доказателства, те се приемат за достоверни, ако той е положил усилия да обоснове молбата си и е дал задоволително обяснение за липсата на доказателства. Липсата на достатъчно данни за преследване, включително поради непровеждане на интервю по чл. 63а, ал. 5, не може да е основание за отказ за предоставяне на статут.

(...)

## **19. АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС**

**Дял първи.**

### **ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Глава първа.**

#### **ПРЕДМЕТ, ОБХВАТ И ДЕЙСТВИЕ**

**Обхват и действие по място**

Чл. 2. (1) Кодексът се прилага за административните производства пред всички органи на Република Б., доколкото със закон не е установено друго.

(...)

**Дял трети.**

#### **ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪД**

(...)

**Глава десета.**

### **ОСПОРВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПРЕД ПЪРВАТА ИНСТАНЦИЯ**

**Раздел I.**

(...)

#### **Предмет на съдебната проверка**

Чл. 168. (1) Съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146.

(...)

#### **Решение по делото**

Чл. 172. (...)

(2) Съдът може да обяви нищожността на оспорения административен акт, да го отмени изцяло или отчасти, да го измени или да отхвърли оспорването.

#### **Правомощия на съда при нищожност или отмяна на административния акт**

Чл. 173. (1) Когато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган, след като обяви нищожността или отмени административния акт, съдът решава делото по същество.

(2) Извън случаите по ал. 1, както и когато актът е нищожен поради некомпетентност или естеството му не позволява решаването на въпроса по същество, съдът изпраща преписката на съответния компетентен административен орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

**Глава дванадесета.**

### **КАСАЦИОННО ПРОИЗВОДСТВО**

(...)

#### **Забрана за фактически установявания**

Чл. 220. Върховният административен съд преценява прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд в обжалваното решение.

(...)

## **БПО ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

### **20. ДОГОВОР ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

(...)

ДЯЛ V

ПРОСТРАНСТВО НА СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ

(...)

ГЛАВА 2

ПОЛИТИКИ ОТНОСНО КОНТРОЛА ПО ГРАНИЦИТЕ, УБЕЖИЩЕТО И ИМИГРАЦИЯТА

(...)

Член 78

(предишни член 63, точки 1 и 2, и член 64, параграф 2 от Д.)

1. С. развива обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, чиято цел е да предостави подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и да гарантира зачитането на принципа на забрана за връщане. Тази политика трябва да бъде съобразена с Ж. конвенция от 28 юли 1951 г. и с Протокола за статута на бежанците от 31 януари 1967 г., както и с другите съответни договори.

2. За целите на параграф 1 Европейският парламент и С. приемат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, мерки за обща европейска система за убежище, която включва:

а) единен статут на бежанец за гражданите на трети страни, който да е валиден в целия Съюз;

(...)

г) общи процедури за предоставяне или отнемане на единен статут на бежанец или на субсидиарна закрила;

### **21. ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

(...)

Член 18

Право на убежище

Правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Ж. конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз (наричани по-нататък „Договорите“).

Член 19

Защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране

(...)

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

(...)

ДЯЛ VI

ПРАВОСЪДИЕ

Член 47

Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес

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

(...)

**22.ДИРЕКТИВА 2011/95/ЕС НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст)**

(...)

ГЛАВА I

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Цел

Целта на настоящата директива е установяването на стандарти за определянето на граждани на трети държави или на 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 и за съдържанието на предоставената закрила.

Член 2

Определения

За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „международна закрила“ означава статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила, както са определени в букви д) и ж);

(...)

д) „статут на бежанец“ означава признаването от държава-членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за бежанец;

(...)

з) „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, и което лице не иска изрично друг тип закрила извън приложното поле на настоящата директива, която може да бъде предмет на отделна молба;

(...)

Член 3

По-благоприятни стандарти

Държавите-членки могат да въвеждат или да запазват по-благоприятни стандарти за определяне на дадено лице като бежанец или като лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила, както и за определяне на съдържанието на международната закрила, доколкото тези стандарти са съвместими с настоящата директива.

Член 4

Оценяване на фактите и обстоятелствата

(...)

3. Оценяването на молбата за международна закрила следва да бъде извършено за всеки отделен случай, като се вземат под внимание следните елементи:

(...)

д) дали е разумно да се смята, че молителят би могъл да се ползва от закрилата на друга държава, чието гражданство той би могъл да поиска.

(...)

ГЛАВА III

УСЛОВИЯ ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ КАТО БЕЖАНЕЦ

Член 12

Исключване

1. Гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато съответното лице:

а) попада в приложното поле на член 1, буква Г от Ж. конвенция относно закрилата или помощта от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от върховния комисар за бежанците на О.. В случаите, в които тази закрила или помощ бъде преустановена на каквото и да е основание, без положението на тези лица да бъде окончателно уредено в съответствие с относимите резолюции на Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица *ipso facto* имат право на предимствата по настоящата директива;

(...)

## ГЛАВА VII

### СЪДЪРЖАНИЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА ЗАКРИЛА

#### Член 21

Закрила срещу връщането

1. Държавите-членки спазват принципа за забрана на връщането в съответствие със своите международни задължения.

(...)

## **23.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 (преработен текст)Обн. Л ОВ. бр.180 от 29 Юни 2013г.**

(...)

## ГЛАВА I

### ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

#### Член 1

Цел

Целта на настоящата директива е да се определят общи процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила съгласно Директива 2011/95/ЕС.

#### Член 2

Определения

За целите на настоящата директива:

(...)

б) „молба за международна закрила“ или „молба“ означава искане за закрила от държава-членка, подадено от гражданин на трета страна или лице без гражданство, за който/което може да се счита, че търси статут на бежанец или субсидиарна закрила и не иска изрично друг вид закрила извън обхвата на Директива 2011/95/ЕС, за която се кандидатства отделно;

(...)

е) „решаващ орган“ означава всеки квазисъдебен или административен орган в държава-членка, който е компетентен за разглеждането на молбите за международна закрила и който е компетентен да вземе решение като първа инстанция по такива случаи;

(...)

и) „международна закрила“ означава статут на бежанец и статут на лице под субсидиарна закрила по смисъла на букви й) и к);

й) „статут на бежанец“ означава признаването от държава- членка на гражданин на трета страна или лице без гражданство за бежанец;

(...)

#### Член 3

Приложно поле

1. Настоящата директива се прилага за всяка молба за международна закрила, която е подадена на територията на държави- членки, включително на граница, в териториални води

или в транзитна зона, както и по отношение на отнемането на международна закрила.

(...)

#### Член 5

По-благоприятни разпоредби

Държавите-членки могат да въведат или да запазят по-благоприятни норми по отношение на процедурите за предоставяне и отнемане на международна закрила, стига тези норми да бъдат съвместими с настоящата директива.

(...)

### ГЛАВА II

#### ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ГАРАНЦИИ

#### Член 10

Изисквания за разглеждане на молбите

(...)

2. При разглеждането на молбите за международна закрила решаващият орган определя първо дали кандидатите отговарят на условията за статут на бежанци и ако те не отговарят на тези условия, определя дали кандидатите отговарят на условията за субсидиарна закрила.

3. Държавите-членки гарантират, че решенията по молбите за международна закрила се вземат от решаващия орган след извършване на подходящо разглеждане. (...)

(...)

#### Член 11

Изисквания към решенията на решаващия орган

(...)

2. Държавите-членки гарантират при отхвърляне на молба по отношение на статут на бежанец и/или статут на лице под субсидиарна закрила решението да е фактически и правно мотивирано (...)

(...)

#### Член 14

Лично интервю

1. Преди да се произнесе решаващият орган, на кандидата се предоставя възможност за провеждане на лично интервю относно неговата молба за международна закрила (...)

### ГЛАВА III

#### ПЪРВОИНСТАНЦИОННИ ПРОЦЕДУРИ

##### РАЗДЕЛ I

#### Член 31

Процедура по разглеждане

1. В процедурата по разглеждане държавите-членки обработват молбите за международна закрила в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II.

(...)

##### РАЗДЕЛ II

#### Член 33

Недопустими молби

1. В допълнение към случаите, в които молбата не се разглежда, в съответствие с Регламент (ЕС) № 604/2013, от държавите-членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива 2011/95/ЕС, когато молбата се счете за недопустима съгласно настоящия член.

2. Държавите-членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима единствено ако:

(...);

б) страна, която не е държава-членка, се счита за първа страна на убежище за кандидата по силата на член 35;

(...)

#### Член 34

Специални правила относно интервю за допустимост

1. Държавите-членки дават възможност на кандидатите да представят своето становище по отношение на прилагането на основанията, посочени в член 33, към техните конкретни обстоятелства преди решаващият орган да вземе решение относно допустимостта на дадена молба за международна закрила. За тази цел държавите-членки провеждат лично интервю относно допустимостта на молбата. (...)

### РАЗДЕЛ III

#### Член 35

Понятие за първа страна на убежище

Една страна може да се разглежда като първа страна на убежище за определен кандидат, ако:

а) (...)или

б) кандидатът се ползва от друга закрила в тази държава, като включително се ползва от принципа на забрана за връщане;

при условие че бъде повторно приет в тази страна.

При прилагането на понятието за първа страна на убежище към личното положение на кандидата държавите-членки могат да взимат под внимание член 38, параграф 1. Кандидатът има право да обжалва прилагането на понятието за първа страна на убежище в неговия конкретен случай.

(...)

### ГЛАВА V

#### ПРОЦЕДУРИ ЗА ОБЖАЛВАНЕ

#### Член 46

Право на ефективна защита

1. Държавите-членки гарантират, че кандидатите разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу следното:

а) решение относно тяхната молба за международна закрила, включително за решение, с което:

i) се установява, че молбата е неоснователна във връзка със статут на бежанец и/или статут на лице под субсидиарна закрила;

ii) се установява, че молбата е недопустима съгласно член 33, параграф 2;

(...)

3. С цел спазване на разпоредбите на параграф 1 държавите-членки гарантират, че ефективната защита предвижда цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси, включително, когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95/ЕС, най-малкото в процедури по обжалване пред първоинстанционен съд.

(...)

**При така изложеното, настоящият състав на Административен съд София град намира, че за правилното разрешаване на правния спор по делото е необходимо да отправи преюдициално запитване за тълкуване на норми по правото на Европейския съюз, поради следното:**

#### **Приложимост на норми по правото на ЕС към казуса по делото:**

24. Със заявлението до председателя на Д. от 11.11.2014г., С. А. е отправила изрично искане до българската държава да ѝ бъде предоставен статут на бежанец на основание чл.4, ал.3 във връзка с чл.8 от ЗУБ.С обжалваното Решение №3365/12.05.2015г. е постановен отказ да се предостави статут на бежанец и хуманитарен статут, в съответствие с чл.73 ЗУБ молбата е преценена от гледна точка на признаването на лицето за бежанец и необходимостта от предоставяне на хуманитарен статут. Закрилата, която българската държава предоставя,

обхваща предоставянето на статут на бежанец на основанията по чл.8 ЗУБ и хуманитарен статут по чл.9 от ЗУБ. Основанията за предоставяне на статут по националното право са относими към тези по глави II, III и V от Директива 2011/95. Хуманитарният статут е съответен на предвидения по буква к) „статут на лице под субсидиална закрила“ от директивата. Преценката за предоставяне на хуманитарен статут по чл. 9, ал.1, т.3 от ЗУБ, който съответства на основанията по чл.15, буква в) от Директива 2011/95 за предоставяне на субсидиарна закрила, е извършена в процесното решение при преценка на критериите, установени с решението по делото Е., С- 465/07, Е.:EU:C:2009:94 от Съда на ЕС. Съдебното производство е висящо.

25. В понятието „молба за международна закрила“ по смисъла на чл.2, буква з) от Директива 2011/95, се включва и искането, предявено от лице без гражданство до държава-членка, за предоставянето на статут на бежанец. Съгласно чл.3, §1 от Директива 2013/32, тази директива е приложима към разглеждането на молбата, тъй като искането, отправено до българската държава попада в обхвата на определението за „молба за международна закрила“ по чл.2, буква з) от Директива 2011/95 и е подадена на място, посочено в същата разпоредба - на територията на държава членка.

26. Следователно, отправеното от С. А. искане до българската държава представлява молба за международна закрила по смисъла на чл.2, буква з) от Директива 2011/95 и определя С. А. като „кандидат за международна закрила“ по чл.2, буква в) от Директива 2013/32.

27. Тъй като С. А. е палестинка без гражданство, установена в Ивицата Газа, регистрирана от UNRWA като палестински бежанец, то следва да бъде съобразено предвиденото по чл.12 от Директива 2011/95 и тълкуването на същата разпоредба, дадено с решения С-31/09, Е.:EU:C:2010:351, В. и С-364/11, Е.:EU:C:2012:826, А. Ел К. Ел К. и др. на Съда на ЕС.

28. От предвиденото в чл.54 от Директива 2013/32 за влизането в сила и прилагането на директивата следва, че по времето, когато са възникнали фактите по делото – подаването на молбата за международна закрила и разглеждането ѝ, директивата е в сила и нормите ѝ следва да бъдат съобразени. Идентично чл.12 от Директива 2011/95, в сила от 10 януари 2012г., също следва да бъде съобразен. Към датата на подаването на молбата за международна закрила -11.11.2014г., е изтекъл срокът за транспониране на Директива 2011/95. Задължението за транспониране е относимо само до разпоредбите, които представляват изменение по същество в сравнение с Директива 2004/83 (съображение 52 от преамбюла на първата директива). Срокът за транспониране на Директива 2013/32 и конкретно на членове 33, 34, 38 и 46 е до 20 юли 2016г. и не е бил изтекъл към датата на обжалваното решение. И в двата случая, съдът следва да съобрази дали с издаването на обжалваното решение е постигната целта на съответните относими норми на директивите, както изисква чл.4, §3 от ДФЕС, респективно дали конкретни норми имат директен ефект и следва да бъдат приложени като бъде оставена националната разпоредба без приложение.

29. За да осигури ефективното действие на правото на ЕС, съдът следва да гарантира съобразено с директивите тълкуване и прилагане на националния закон. Както произтича от съдебната практика на Съда на ЕС, юрисдикциите и всички органи на държавите членки, считано от датата, на която дадена директива влиза в сила, следва да се въздържат, доколкото е възможно, да тълкуват вътрешното право по начин, който би застрашил сериозно осъществяването на преследваната от тази директива цел след изтичане на срока за транспониране. Предвид на изложеното, разглеждането на искането за предоставяне на международна закрила на С. А. до българската държава попада в обхвата на правото на ЕС, и конкретно касае приложението на норми от Директива 2011/95 и Директива 2013/32, в това число предвид обстоятелството, че кандидатът за убежище е палестинка без гражданство от Ивицата Газа, регистрирана от UNRWA във връзка със решения С-31/09, Е.:EU:C:2010:351, В.

и С-364/11, Е.:EU:C:2012:826, А. ЕI К. ЕI К. и др.

### **По необходимостта от тълкуване на норми по правото на ЕС в казуса по делото**

30. На първо място, административният орган не е разгледал молбата за закрила като подадена на основание чл.1, буква D) от Ж. конвенция, а като молба по буква А) от същата разпоредба, като е постановил акт, който противоречи на извършената регистрация от UNRWA на С. А. като палестински бежанец, т.е. на признатото качество на лицето по чл.1, буква А) от женевската конвенция. Органът не е обсъдил дали по отношение на С. А. са налице предвидените изключващи клаузи по чл.12 от Директива 2011/95, респективно по чл.1, буква D от Ж. конвенция и не е приложил даденото тълкуване на чл.12 от Директива 2011/95 с решения С-31/09, Е.:EU:C:2010:351, В. и С-364/11, Е.:EU:C:2012:826, А. ЕI К. ЕI К. и др. на Съда на ЕС. Също решаващият орган не е извършил преценка за допустимост на молбата за международна закрила, не са изложени мотиви и по други относими според настоящия състав на съда въпроси, произтичащи от норми на Директива 2011/95 и Директива 2013/32. Също приложението на относими национални норми поражда въпроси, свързани с постигането на целите, предвидени в нормите на двете директиви .

#### **А) По приложението на чл.12, параграф 1 от Директива 2011/95**

31. Член 12 от Директива 2011/95 Член 12 от посочената директива, озаглавен „Изключване“, който е част от глава III, съдържа в параграф 1, буква а) разпоредба, състояща се от две изречения, съответстващи на двете алинеи от член 1, раздел D от Ж. конвенция. С известни различия от редакционен характер (в превода на български език), но без смислово различие, текстът на тази разпоредба е идентичен с текста на чл.12, параграф 1, буква а) от отменената Директива 2004/83.

32. Отменената Директива 2004/83 формално е транспонирана с параграф 1а от Закон за изменение и допълнение на ЗУБ, обнародван в ДВ брой 52/2007г. Конкретно изключващата клауза по чл.12, параграф 1, буква а) от директивата е намерила отражение в чл.12, ал.1, т.4 от ЗУБ, в редакцията след ДВ, брой 52/2007г. Според тази разпоредба статут на бежанец не се предоставя на чужденец, „който се ползва от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците и тази закрила или помощ не е преустановена и положението му не е установено съгласно съответна резолюция на Организацията на обединените нации;“. Този текст, в сила към момента на издаване на обжалваното решение, съответства на текста на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83 и на същата разпоредба от Директива 2011/85. В съответствие с него следва да бъде извършена преценката, дали помощта не е преустановена и да бъде приложено даденото тълкуване на разпоредбата с решения С-31/09, Е.:EU:C:2010:351, В. и С-364/11, Е.:EU:C:2012:826, А. ЕI К. ЕI К. и др. на Съда на ЕС.

33. В цитираните решения на Съда са дадени насоки при какви условия би могло да се счита, че предоставената от UNRWA помощ е преустановена по смисъла на второто изречение от същата разпоредба. На първо място не са налице основания, свързани с преустановяване на мандата на тази агенция. На второ място, ако напускане на зоната на действие е мотивирано от принуда и независещи от волята на съответното лице обстоятелства, при това положение може да се направи извод, че помощта, от която се е ползвало това лице, е преустановена по смисъла на тълкувана норма от директивата. За да се установи дали тази помощ е преустановена, следва да се проверят: дали отпътуването на лицето е по причини, които са извън неговия контрол и не зависят от неговата воля, и поради това го принуждават да напусне тази зона, като по този начин му пречат да се ползва от предоставената от UNRWA



помощ.(т.61 от второто решение на Съда). Трябва да се счита, че палестински бежанец е принуден да напусне зоната на действие на UNWRA, когато има сериозна заплаха за личната му безопасност и тази организация не е в състояние да му осигури в тази зона условия на живот, отговарящи на мисията, с която тя е натоварена (т.63 от същото решение на Съда).

33. Съгласно Резолюция № 302(IV) на Общото събрание на О. от 08.12.1949г., за подпомагането на палестинските бежанци е създадена Агенция на О. за подпомагане и работа с палестинските бежанци в Близкия изток (UNRWA), чийто мандат редовно се подновява и е със зона на действие в Л., С., Й., Западния бряг(включително източен Й.) и Ивицата Газа. На едно от проведените интервюта с жалбоподателката (от 05.03.2015г.) е повдигнат въпроса за това какви документи, касаещи личността ѝ притежава. Според протокола С. А. е заявила, че в Газа има карта, с която е призната за бежанец от UNRWA, но картата се намирала в Ивицата Газа. Карта, издадена от UNRWA на името на жалбоподателката, е представена едва в съдебното производство. Тези данни изискват преценка за приложението или не на изключващата клауза по чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 и по чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ.

33. В мотивите на оспореното решение са формирани две категории изводи, относими към към отказа да се предостави статут на бежанец и хуманитарен статут. Обосновани са с приложението на чл.8 и 9 от ЗУБ, съответни на членове 9, 10 и 15 от Директива 2011/95. Изследвани са причините за напускането на страната по произход и личното положение на лицето, като са формирани изводи, че С. А. не е напуснала страната си поради преследване по причини, основани на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група, политическо мнение или убеждение, дискриминационни или други неблагоприятни мерки, относими към отказа да се предостави статут на бежанец. Съответно е изследвана обстановката в страната по произход и е преценена възможността да бъдат застрашени или нарушени в значителна степен основни права на лицето.

34. В тази ситуация, стои въпроса следва ли, че за да бъде осигурено ефективното действие на правото на ЕС на основание чл.4, параграф 3 от Д., съдът е задължен да разгледа дали личното положение на С. А. дали попада в приложното поле на тези клаузи, в това число дали е предоставяна от UNRWA помощ на С. А., преустановяването ѝ, дали тази организация е в състояние да осигури условия на живот, отговарящи на мисията, с която тя е натоварена, както и другите относими обстоятелства, съгласно тълкуването, дадено от Съда на ЕС в делото El K., цитирано по-горе.

35. От една страна, новите директиви в областта на убежището – Директива 2011/95, Директива 2013/32, въвеждат общи за държавите членки стандарти за необходимостта от международна закрила на граждани на трети страни и лица без гражданство, както и общи процедури за разглеждането на молбите за международна закрила, в съответствие с предвиденото по чл.78, параграф 1 от ДФЕС - за изграждането на обща политика на държавите членки в областта на убежището.

36. Съгласно чл.13 от Директива 2011/95 лицето следва да отговаря на всички изисквания за признаването му като бежанец. В случай, че правното положение на С. А. А. попада в приложното поле на изключващата клауза по чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, нейната молба за международна закрила като не попадаща в приложното поле на Ж. конвенцията и съответно на Директива 2011/95, не би следвало да се разглежда по същество относно останалите изисквания за признаването на статут на бежанец. От точка 2 от диспозитива и точка 76 от мотивите на решението по делото El K., цитирано по-горе следва, че когато е изпълнено условието относно преустановяването на закрилата или на помощта на UNRWA по отношение на молителя, възможността Директива 2011/95 да се прилага ipso facto предполага признаването от тази държава членка качеството на бежанец по смисъла на член 2, буква в) от тази директива и предоставяне по право на статут на бежанец на това лице,

доколкото не попада в приложното поле на член 12, параграф 1, буква в) или на параграфи 2 и 3. Според Съда на ЕС лицето безспорно не следва да докаже, че се страхува от преследване по смисъла на директивата, но все пак трябва да подаде молба за признаване на статут на бежанец, в това производство следва да се провери дали лицето действително е поискало помощ от UNWRA и дали тази помощ е преустановена, но също и дали не е налице някоя от причините за изключване, посочени по чл.12, §1 ,б.б) или § 2 и 3 от същата разпоредба на Директивата – т. 76 от мотивите на решението.

37. За С. А. няма данни по чл.12, §1 ,б.б) или § 2 и 3 от Директива 2011/95. Тъй като същата е регистрирана като палестински бежанец от UNRWA, според правото на ЕС и даденото му тълкуване, в случай, че бъде установена неприложимост на изключващата клауза по чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, следва да ѝ бъде предоставен статут на бежанец по право без молбата ѝ за закрила да се разглежда по отношение на изискванията по чл. 9 (действия на преследване) и чл.10 (мотиви за преследване) от Директива 2011/95, съответстващи на предвиденото по чл.8 от ЗУБ, относими към предоставяне на статут на бежанец, нито основанията за предоставяне на субсидиарна закрила по чл.15 от същата директива, съответно чл.9 от ЗУБ – относно предоставянето на хуманитарен статут.

38. Или в обобщение, при разглеждането на молбата за международна закрила на С. А. – палестинка без гражданство, от съдебната практика на Съда на ЕС може да се направи извод, че следва да бъдат преценени само изискванията по чл.12 от Директива 2011/95. Приложението на тази разпоредба не може да бъде оставено неприложено в казуса по делото според настоящия съд. Също приложението или не на чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ не е предоставено на преценката на органа и не е свързано с негови дискреционни правомощия.

39. Постигането на целта, предвидена по чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 не може да бъде осъществено чрез неприлагане ѝ, нито на националната норма, която я транспонира. Преди подаването на молбата за международна закрила и постановяване на процесното решение, разпоредбите на Директива 2011/95 е следвало да бъдат транспонирани в националното право. Изключващата клауза по отменената Директива 2004/ не е транспонирана в пълнота, тъй като чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ в съответната редакция формално не съдържа включващата клауза – второто изречение на чл.12, параграф 1, буква а) от директивата. Такава включваща клауза се съдържа в редакцията на чл.12, ал.1, т.4 от ЗУБ, след формалното транспониране на Директива 2011/95. Тази редакция не е била действаща при постановяване на обжалваното решение, а преценката за обжалваното решение по критериите на закон, следващ издаването му и на който не е била придадена изрична обратна сила, ще противоречи на чл.14, ал.1 Закона за нормативните актове и чл.б, ал.2 от Конституцията на Република Б..

40. По транспонирането на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 съдът съобрази следното:

*1) по време на действие на чл.12, параграф 1, буква а) като част от Директива 2004/83*

40.1. В чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ в редакцията, преди формалното транспониране на Директива 2011/95, е предвидено, че статут на бежанец не се предоставя на чужденец, „който се ползва от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците и тази закрила или помощ не е преустановена и положението му не е установено съгласно съответна резолюция на Организацията на обединените нации;“. В национален закон не се съдържа частта от второто изречение на чл.1, буква Д Ж. конвенция, съответно чл.12, §1, буква а) второто изречение от директивата, определящи условията, съгласно които тези лица ipso facto могат да се ползват от привилегиите, произтичащи от конвенцията, съответно имат право на предимствата по директивата.

40.2. Принципно разпоредбата на Конвенцията е част от вътрешното право, на основание чл.5, ал.4 от Конституцията на Република Б., без да е необходимо изричното и възпроизвеждане в национален закон. Съгласно чл.288, трета алинея ДФЕС, директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на резултат от държавите-членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат. Поради това транспонирането във вътрешното право на разпоредбите от правото на Съюза не изисква непременно формално и текстово възпроизвеждане на съответните разпоредби в изрична и конкретна разпоредба, „(..) То може да бъде изпълнено от един общ правен контекст, щом като осигурява ефективно и цялостно прилагане на разпоредбите от правото на Съюза по достатъчно ясен и точен начин“ – този смисъл

40.3. Видно от мотивите на обжалваното решение, включващата клауза не е приложена изрично. Дори С. А. не се позовава на включващата клауза по конвенцията и на даденото тълкуване в решението ЕІ К. от Съда на ЕС, цитирано по горе – точка 2 от диспозитива на решението. Административният орган е спазил изискването по чл.73, ал.1 ЗУБ да разгледа молбата за международна закрила по отношение на предоставяне на статут на бежанец, а ако основанията не са налице - по отношение на предоставянето на хуманитарен статут (субсидиарна закрила по правото на ЕС). Разглежданата ситуация не позволява да се направи извод защо административният орган не е приложил изречение второ на чл.1, буква D) от Ж. конвенция, съответно изречение второ от чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 и поради това според настоящия съд тези норми не са приложени към правното положение на С. А.. Административна практика като процесното решение без съмнение може да бъде коригирана при съдебното обжалване с решението на съда, т.е. не във всички случаи.

2) *чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95,*

40.4. В редакцията на чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ, с която са въведени разпоредбите на Директива 2011/95, пунктуално са отделени с точка и запетая две различни условия.

-Според първото условие, статут на бежанец не се предоставя на чужденец „който се ползва от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на О. нации за бежанците“, който текст точно възпроизвежда първото изречение на чл.1 D от Ж. конвенция, към който препраща първото изречение на чл.12, ал.1, буква а) от Директива 2011/95.

-Според второто условие, „когато тази закрила или помощ не е преустановена и положението на лицето не е установено, съгласно съответната резолюция на Организацията на обединените нации, това лице може да се ползва от привилегиите, произтичащи от Конвенцията за статута на бежанците от 1951г.“ Така предвиденото „когато тази закрила или помощ не е преустановена“, е противоположно на предвиденото в чл.1, буква D, второто изречение от Ж. конвенция и второто изречение на чл.12, §1, буква а) от Директива 2011/95. Според тези разпоредби, едното от двете кумулативно предвидени изисквания за включване на лицата без гражданство в приложното поле на тези актове е именно закрилата или помощта „да бъде преустановена“.

40.5.Посочената редакция на чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ формално е в сила от 16.10.2015г. Според съда е невъзможно да бъде приложена към фактите по делото, тъй като противоречи както на разпоредбата на директивата - чл.12,а §1, буква а) от Директива 2011/95 и на даденото тълкуване от Съда на ЕС. Това е така, тъй като разпоредбата не предвижда преценка дали помощта е преустановена, а второто условие на разпоредбата употребява израза „тази помощ или закрила“ и „положението на лицето“, с оглед на което и двете условия се отнасят фактически до помощта и закрилата, предоставяна от UNRWA и до палестинците. Няма съмнение, че тази агенция е единствената такава, различна от ВКБООН, подпомагаща палестинците.

40.6. С. А. е палестинка без гражданство, регистрирана от UNRWA, което съгласно приетото по т.52 от мотивите на Решение то на Съда на ЕС по делото В., е достатъчно доказателство за действителното ползване на помощ от страна на тази агенция. Това обуславя извод, че е приложимо първото условие по чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ, тъй като се отнася до това дали лицето се ползва от помощта или закрилата и не предвижда изискване помощта да е преустановена по каквато и да е причина. Правното положение на С. А. като палестинка без гражданство, не е уредено съгласно резолюция на О., съответно предоставянето на помощта от UNRWA не е преустановено, доколкото мандатът на тази агенция по време не е прекратен. Поради това помощта или закрилата от гледна точка на агенцията не е преустановена и по отношение на конкретното лице. Второто условие на чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ не уточнява дали спрямо агенцията или спрямо подпомаганото лице следва да се преценява дали помощта не е преустановена.

40.7. При тези обстоятелства, не може да се отграничи в коя от двете хипотези по чл.12, ал.1 т.4 ЗУБ попада личното положение на С. А., което води и до невъзможност националната норма, приета с цел да бъде транспониран чл.12, а §1, буква а) от Директива 2011/95, да бъде приложена.

41. Същевременно чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ следва да осигури осъществяването на целта, предвидена по чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 и цялостното прилагане на разпоредбата. От изложеното следва също, че по отношение на чл.12, ал.1, т.4 ЗУБ не са изпълнени изискванията за яснота и точност, които следва да характеризират националните мерки за транспониране, налице е несигурност по отношение на приложното поле на националната правна уредба.

42. Целта на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 не е възможно да бъде постигната само чрез приложението на чл.1, буква D от Ж. конвенция и без изрична транспонираща норма, според настоящия съд. Аргумент е обстоятелството, че чл.5 от Ж. конвенция не засяга права и привилегии, предоставяни извън тази конвенция, т.е. възможно е приемането на по-благоприятни разпоредби и поради това различие в прилагането на чл.1, буква D от Ж. конвенция и различни стандарти към палестинците, подали молби за международна закрила..

43. Аргументи, че Директива 2011/95 цели да въведе стандарти, общи за всички държави членки, се съдържат в съображения 12 и 13 от преамбюла на директивата. От съображение 14 от преамбюла на директивата може да се направи извод, че въвеждането и поддържането на по-благоприятни условия от стандартите в директивата е допустимо когато молбата е подадена и се разглежда като молба, подадена на основание чл.1, буква А) от Ж. конвенция или е лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила. Следователно, възможността по чл.3 от Директива 2011/95 за приемането на по-благоприятни разпоредби от държавите-членки в съответствие с нормите на директивата, се отнася само до молбите за международна закрила, посочени в съображение 14 от преамбюла на директивата, и не обхваща молбите за международна закрила, подадени на основание чл.1, буква D, изречение второ от Ж. конвенция. Изрично е предвидено задължение за транспониране на разпоредбите на Директива 2011/95 – съображение 52 от преамбюла, което правило не търпи изключение по отношение на нито една разпоредба на директива.

44. Съображение 24 от преамбюла на Директивата определя, че е необходимо да се въведат „общи критерии за признаване на статут на бежанец на лицата, подали молба за убежище по смисъла на член 1 от Ж. конвенция, т.е. тези критерии са общи и за двата вида молби. Молбата за международна закрила на палестински бежанец, установен в Ивицата Газа, регистриран от UNRWA, попада в приложното поле на чл.1, буква D) от Ж. конвенция. Може да се направи извод, че преценката, дали такава молба попада в приложното поле на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, е задължителна.

44. Процесната молба за международна закрила би следвало да е разгледана именно като молба за международна закрила, подадена на основание чл.1, буква D, изречение второ от Ж. конвенция. В процесното решение е разгледана като молба, подадена по чл.1, буква А) от същата конвенция и за предоставяне на субсидиарна закрила. Както се изложи, чл.73,ал.1 ЗУБ задължава органа да разгледа молбата за международна закрила по същество, идентичен текст се съдържа и в Директива 2013/32 -чл.10, параграф 2, който текст без съмнение се отнася само за разглеждането на молбите по същество. В чл. 33, параграф 1 от Директива 2013/32 е предвидено, че не се изисква от държавите членки да разглеждат молбите за международна закрила по същество, когато са налице основания за недопустимостта им в съответствие със същата разпоредба.

45. Предвид на изложеното и извода, че не са допустими отклонения от критериите, установени в чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, то е необходимо да установи чрез тълкуване дали е допустимо молбата за международна закрила на палестински бежанец, регистриран от UNRWA и установен в зоната на действие на агенцията (Ивицата Газа), дали се допуска да бъде разгледана като молба по чл.1, буква А) от Ж. конвенция, вместо като молба за международна закрила, подадена на основание чл.1, буква D, изречение второ от същата конвенция. Също е необходимо и да се отговори на въпроса дали е допустимо да не бъде приложен на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 във връзка с молбата за международна закрила на палестински бежанец, установен в Ивицата Газа, регистриран от UNRWA, която попада в приложното поле на чл.1, буква D) от Ж. конвенция, и тази молба се разгледа по същество като молба, подадена на основание, че съответното лице има качеството на бежанец по смисъла на чл.1, буква А) от Ж. конвенция и отговаря на условията за предоставяне на субсидиарна закрила, както и при условие, че компетентността за разглеждане на молбата е поета на основания, различни от съчувствие или хуманитарни съображения, и разглеждането на молбата попада в приложното поле на Директива 2011/95. В случай, че не е допустимо към молба като процесната да не бъде съобразен чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, то стои въпроса тази разпоредба има ли директен ефект. Отговорът на този въпрос е необходим на съда тъй като националната транспонираща норма поради несъответствие с нормата на директивата и неяснота не следва да бъде приложена.

46. От предвиденото по чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32 за „цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси“ при съдебното обжалване, се поставя и въпроса дали е допустимо от гледна точка на правото на ефективна защита дали съдът за пръв път да обсъди приложението на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 във връзка с молбата за международна закрила на палестински бежанец, установен в Ивицата Газа, регистриран от UNRWA, която попада в приложното поле на чл.1, буква D) от Ж. конвенция, разгледана от решаващия орган като молба, подадена на основание, че съответното лице има качеството на бежанец по смисъла на чл.1, буква А) от Ж. конвенция и отговаря на условията за предоставяне на субсидиарна закрила по смисъла на директивата.

47. Възможно е да се даде тълкуване, че по молбата за международна закрила на С. А. решаващият орган е следвало задължително да извърши преценка по чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 и приложи цитираната съдебна практика по тълкуването на тази разпоредба. В този случай не може да се изключи и друг резултат от постановения с обжалваното решение. В случай, че е допустимо приложението на тази разпоредба за пръв път от съда при съдебното обжалване, допуснатото нарушение от решаващия орган ще бъде преодоляно. В този случай съдът ще следва да приеме за установени факти и изложи мотиви по приложението на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, които обаче ще подлежат само на касационен контрол и само по приложението на правото, тъй като касационната инстанция не установява нови факти – чл.219 АПК. В този случай по въпроса за приложението на чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 няма да бъде изпълнено

изискването за осигуряването на първонистанционни съдебни процедури на обжалване, в рамките на които съдът е компетентен както по правото, така и по фактите - изискване по чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32. Спазването на това изискване би могло да се осигури при отмяна на процесното решение и ако решаващият орган бъде задължен от съда да се произнесе отново по молбата за закрила като съобрази указанията на съда по прилагането на закона. Такова разрешение е възможно да противоречи на изискването по чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32 съдът да разгледа нуждите от международна закрила по Директива 2011/95, ако този текст от своя страна изисква при съдебното обжалване съдът да се произнесе задължително по въпроса дали на съответното лице следва да бъде признато качеството на бежанец или не.

## **Б) Процесуални въпроси**

48. След издаването на обжалваното решение срокът за транспониране на Директива 2013/32 - най-късно до 20 юли 2015г., е изтекъл, следователно, съдът следва да съобрази целта на разпоредбите ѝ, конкретно за правомощията на съда и на административния орган при разглеждането на процесната молба за международна закрила.

49. Предвидените по чл.33, параграф 2, букви а) - в) от Директива 2013/32 основания за недопустимост на молбата за международна закрила, съответстват на предвидените по чл.25, параграф 2, букви а)-в) от отменената Директива 2005/85. Тези разпоредби са транспонирани в чл. 13, ал.2, точки 1- 3 ЗУБ, в това число разпоредбите са изменени във връзка с формалното транспониране на новата процедурна директива. Към датата на издаване на процесното решение в чл.13, ал.2, точки 1 и 2 ЗУБ са предвидени основания за недопустимост на молбата за закрила, относими само към хипотезите по букви а) и б) на параграф 2, чл.33 от Директива 2013/32. Първото основание съвпада с това по директивата, а второто е предвиждало само хипотезата на предоставен статут на бежанец в трета сигурна държава при условие, че бъде приет в нея.

50. Не е издаван изричен акт по допустимостта на молбата и не е провеждано изрично интервю по допустимостта, предвид въпросите, които са задавани на проведените интервюта. С. А. не е взела отношение по въпроса дали е възможно да бъде приета в трета страна като сигурна за нея. В процесното решение не са обсъждани въпроси по допустимостта на молбата за международна закрила и изводи по чл.33, параграф 2, от Директива 2013/32. Понятието по чл.35 от Директива 2013/32 относно за първа страна на убежище не е възприето изрично от българския законодател. В чл.13, ал.2, т.2 ЗУБ като основание за недопустимост е предвидено о предоставен статут на бежанец в трета държава или друга ефективна закрила, която включва спазване на принципа на забрана за връщане и от която все още се ползва, при условие че ще бъде приет в тази държава.

50. От значение за изхода на правния спор е отговора на въпроса дали в хода на съдебното производство следва да разглежда за пръв път допустимостта на молбата за международна закрила, след като липсва изрично решение по този въпрос на административен орган. Предвид данните по делото, разглеждането на въпроса за допустимостта по чл.33, параграф 2 от Директива 2013/32 не може да бъде изключено според настоящия състав на съда. С. А. е пристигнала в страната законно с полет от Хашемитското кралство Й., където е пребивавала според твърденията ѝ около 23 дни, няма данни за наложени санкции за незаконно пребиваване, допусната е легално да напусне страна от граничните органи на тази държава. Й. попада в зоната на действие на UNRWA и в нея са установени значителен брой палестинци, в това число в лагерите на агенцията и извън тях, видно от информацията на електронната страница на агенцията. Поради това не би било невъзможно и С. А. да се ползва от помощта на агенцията, но в Й.. **Предоставяната помощ от UNRWA следва ли да се счита за друга закрила по смисъла на чл.35, алинея 1, буква б) от Директива 2013/32 не може пряко да**

### **се изведе от текста на разпоредбата.**

51. Що се касае до изискването за спазването на принципа за забрана за връщане и на всички посочени принципи по чл.38, параграф 1 от същата директива, към която препраща ал. 2 на чл.35, не може да се направи извод, че в приложното поле на понятието за първа страна на убежище попадат само договарящи страни по Ж. конвенция, като задължени да прилагат разпоредбите ѝ формално, тъй като това изрично не е предвидено. Конкретно Хашемитското кралство Й. е страна по Евро-средиземно-морско споразумение за асоцииране с ЕС и държавите-членки. Отношенията между страните, както и разпоредбите на самото споразумение се основават и на спазването на основните човешки права, определени във Всеобщата декларация за правата на човека, ръководещи вътрешната и международната политика и представляват съществен елемент на споразумението. Според чл. 80, параграф 3, в обхвата на социалната област по споразумението попада и миграцията – буква б) и незаконната миграция и условията за връщане на лица, пребиваващи в нарушение на законодателството относно пребиваването и установяването, приложимо в приемащата страна. Следователно, и по повод на обратното приемане на лица също е задължително спазването на правата, предвидени във Всеобщата декларация за правата на човека. Едно от тези права е предвиденото по чл.14, ал.1 от Всеобщата декларация – за правото на всеки човек да търси и да получи убежище в други страни, когато е преследван. Въпреки това Й., макар и да е член на О. от 1955г., не е страна по Ж. конвенция за статута на бежанците или Протокола към нея от 1967 г., и не съществува вътрешното законодателство или официално система за предоставяне на убежище и осигуряване на закрила на бежанците -така в доклад G. D. P.. 2015. “I. D. in J.” G., S.. M. 2015, <http://www.globaldetentionproject.org/>. Според същият източник по силата на меморандума за разбирателство с ВКБООН от 1998г., йорданските власти зачитат признатият от ВКБООН статут на лицата за бежанци и не ги принуждават да се върнат в страните, от които са избягали. Изключения са случаите, свързани с националната сигурност, съобщава се и за нарушения при допускането на такива лица до територията на Й.. Видно от съобщение на Европейската комисия от 09 октомври 2014г. - [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1109\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1109_en.htm), ще стартират преговори между ЕС и Й. за сключване на споразумение за обратно приемане на незаконни мигранти. Следователно, само поради обстоятелството, че Й. не е договаряща страна по Ж. конвенция за убежището и бежанците и Протокола към нея, не може да бъде изключено приложението на чл.35 от Директива 2013/32.

52. От друга страна, между Република Б. и Хашемитското кралство Й. няма сключено споразумение за обратно приемане на лица, в това число и за обратно приемане на лица без гражданство. Формално не съществува международно споразумение между ЕС и Й., в рамките на което да е гарантирано, че дадено лице ще бъде върнато обратно и по отношение на това лице от страна на Й. ще бъдат зачетени принципите, посочени в чл.38, параграф 1 от Директива 2013/32. Условието лицето да бъде повторно прието в третата страна, предвидено по чл.35, ал.1 Директива 2013/32. и спазването на принципите, посочени в чл.38, параграф 1 вр. чл.35, ал.2 от същата директива, не се изисква да се основава на международно споразумение със съответната трета държава, а по-скоро е въпрос на всеки конкретен случай, т.е. следва да бъде постигната договореност за обратното приемане на всяко лице, което от българска страна може да бъде извършено само от съответния орган на държавно управление, но не и от съда.

53. На последно място, чл.35, ал.2 от Директива 2013/32 предвижда правото на кандидата да обжалва прилагането на понятието за първа страна на убежище в неговия конкретен случай. От чл. 46, параграф 1, буква а), точка ii) от Директива 2013/32 следва, че правото на ефективна защита по параграф 3 от същата разпоредба – за обжалване най-малкото пред първоинстанционен съд, който да разглежда както фактите, така и правните въпроси, е

относима и към решенията за недопустимост на молбите за международна закрила поради прилагането на понятието за първа страна на убежище. Това обосновава извод, че въпросът за прилагането на чл.33, параграф 2 от Директива 2013/32 относно допустимостта на молбата за международна закрила може да бъде разглеждан само по повод на обжалване на решение на компетентния административен орган по такъв въпрос пред съд, съответно, че съдът няма правомощие в производството по обжалване на решение, с което молбата за международна закрила е разглеждана по същество, да повдига въпрос за допустимост на молбата за международна закрила служебно. От друга страна задължението по чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32 правото на ефективна защита да бъде гарантирано чрез „(.) цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси“ не означава каквото и да е ограничение на относимите разпоредби към преценката на съда за законосъобразността на решение за отказ по молба за международна закрила.

54. От друга страна, доколкото производството по допустимост следва да предхожда разглеждането на молбата по същество, т.е. дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива 2011/95, се поставя въпроса, дали посоченото производство е задължителен етап от процедурата в административната фаза. Член 34 от Директива 2013/32 предвижда специални правила относно интервю за допустимост. Тази разпоредба няма аналог в отменената процедурна директива. При транспонирането на директивата, българският законодател не е счел за необходимо да предвиди специални правила за интервю по допустимостта на молбата за международна закрила. В чл. 63а, ал.2 ЗУБ (в сила от 16.10.2015 г. и вр. транспонирането на Директива 2011/95), е предвидено само, че „Интервюиращият орган провежда допълнителни интервюта, ако е необходимо за нуждите на съответното производство“.

55. Формално в националното право не е въведено изискването по чл.34, параграф 1 от Директива 2013/32 интервюиращият орган да предостави възможност на кандидатите да представят своето становище по отношение на прилагането на основанията, посочени в чл.33, към техните конкретни обстоятелства, преди решаващият орган да вземе решение относно допустимостта на дадена молба за международна закрила. От предвиденото в чл.34 от Директива 2013/32 изрично интервю по допустимостта, може да се направи извод, че ще противоречи на целите на директивата за пръв път въпроса за допустимостта на молбата за международна закрила да бъде обсъждан в съдебното производство, доколкото провеждането на личното интервю с кандидата няма аналог във фазата на съдебното производство.

56. Разглеждането на молбата за международна закрила по същество с обжалваното решение предполага, че взето положително решение за допустимост на молбата. Процесното обжалване не е в хипотезата на чл.35, ал.2 от Директива 2013/32. В контекста на изложеното е възможно и тълкуване, че правото на ефективна защита по чл. 46, параграф 3 от Директива 2013/32 да се свежда само до разрешените въпроси с обжалваното решение – в случая разглеждането по същество на молбата за международна закрила и само във връзка с това съдът на основание същата разпоредба има право да се произнася.

57. С чл.4, буква д) от Директива 2011/95 е въведено задължение при оценяването на молбата за международна закрила да се вземе предвид „дали е разумно да се смята, че молителят би могъл да се ползва от закрилата на друга държава, чието гражданство той би могъл да поиска.“ Без съмнение тази преценка е свързана с разглеждането на молбата за международна закрила по същество и с евентуалната реадмисия на лицето. Очевидно е че преценката по посочената разпоредба е различна от предвиденото по чл.35 от Директива 2013/32 за трета първа страна на убежище или трета сигурна страна по чл. 38 от същата директива, относими допустимостта на молбата за международна закрила.

58. Мотиви, относими към чл.4, буква д) от Директива 2011/95 също няма в обжалваното решение, не е формиран и извод дали С. А. е възможно и следва да бъде върната обратно в



Ивицата Газа. Видно е от цитираната съдебна практика по делото В. – т.30, че унгарският съд е постановил забрана за принудително извеждане на г-жа В. на основание норми на националното право, „...поради това, че реадмисията на палестинци зависи от добрата воля на израелските власти и че г-жа В. би могла да бъде подложена на изтезание или на нечовешко и унижително отношение в Ивицата Газа поради критичната ситуация, която цари там.“ В обжалваното решение е формиран противоположен извод за отношението, на което ще бъде подложена С. А., ако бъде върната в Ивицата Газа – в частта по чл.9 от ЗУБ за отказа да се предостави хуманитарен статут или субсидиарна закрила по смисъла на Директива 2011/95. Не е формиран извод по въпроса, дали е възможно фактически С. А. да бъде върната в Ивицата Газа и доколко е възможно да бъде приета от израелските власти. Очевидно е налице различна административна практика.

59. Съдът на ЕС е дал тълкуване, че лицето престава да бъде бежанец, ако е в състояние да се върне в зоната на действие на UNWRA, в която е обичайното му пребиваване (т.77 от решението по делото El K.). Общата европейска система за убежище се основава на цялостното и пълно прилагане на Ж. конвенция, част от която е принципът за забрана на връщането, съответно тази система гарантира, че никое лице няма да бъде върнато на територията, на която то би било изложено на опасност от преследване – съображения 3, 4 и 17 от Директива 2011/95 и съображение 3 от Директива 2013/32. Също чл.21 от Директива 2011/95, озаглавен „Закрила срещу връщането“, предвижда и изрично задължение за спазването на принципа за забрана на връщането в съответствие със своите международни задължения. От предвиденото по чл.21 от Директива 2011/95 и в съображение 48 от същата директива – за периодична оценка на изпълнението на директивата, е възможен извод, че гаранциите за спазването на принципа за забрана за връщане следва да бъдат осигурени в рамките на общите норми за справедливи и обективни процедури за убежище в държавите членки (аргумент от съображение 4 на Директива 2013/32), т.е. при разглеждането на молба за международна закрила задължително следва да бъде взето отношение по прилагането на забраната за връщане, на основание чл.21 параграф 1 от Директива 2011/95, чрез излагането на мотиви в решението на органа, с което се е произнесъл по молбата за международна закрила.

60. В българското законодателство спазването на принципа за забрана за връщане е предвиден в чл.4, ал.3 от ЗУБ. В чл.44а, ал.1 от Закона за чужденците в Република Б. е предвиден само във връзка с изпълнение на решение за експулсиране, т.е. при наличието на съображения, свързани с националната сигурност и които са предвидени в чл.21, параграф 2 от Директива 2011/95. Липсва изрично задължение в ЗУБ при постановяване на решението за отказ да се предостави статут на бежанец и хуманитарен статут органът да се произнесе и по въпроса дали лицето следва да бъде върнато в страната, чийто гражданин е лицето или където лицето без гражданство е пребивало. По отношение на изключенията от прилагането на принципа по параграф 2 на чл.21 от Директива 2011/95, в казуса по делото няма относими данни, най-малкото доказателство за това е становището на Държавна агенция „Национална сигурност“, с което не възразява, да бъде предоставена международна закрила на С. А..

61. Идентично както по въпроса за допустимостта на молбата за международна закрила, от гледна точка на чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32 стои въпроса дали е допустимо съдът за пръв път да се произнесе по приложението на чл.21, параграф 1 от Директива 2011/95, или задължението по посочената разпоредба ще бъде спазено без в рамките на процедурата по убежище да има произнасяне по въпроса дали лицето е възможно фактически да бъде върнато в съответната страна.

62. Следователно, от съществено значение за разрешаването на казуса по делото е да бъде дадено тълкуване на чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32 дали допуска за пръв път в решението на първата съдебна инстанция да се повдигат нови правни въпроси, като такива за

допустимостта на молбата за закрила, за прилагането на принципа за забрана за връщане, по които не са изложени мотиви и формирани изводи, съответно обсъдени факти в решението за отказ да се предостави международна закрила от решаващия орган.

63. Предвиденото по чл.46, §3 от Директива 2013/32 няма аналог в отменената процедурна директива. Съгласно чл.1 от Директива 2013/32, същата има за цел да определи общи процедури за държавите членки за предоставяне и отнемане на международна закрила, а чл.5 от същата директива допуска запазването или прилагането на по-благоприятни разпоредби от държавите членки, но също само ако са съвместими с разпоредбите на директивата. Поради това е от значение съответствието на правомощията на съда по националното право с тези по чл.46, §3 от Директива 2013/32. При формалното транспониране на директивата не е приета нова правна регламентация на правомощията на съда, в това число във връзка с предвиденото по чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32: “когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95“, очевидно е относимо към съдебно обжалване на решение, с което молбата за международна закрила е разгледана по същество.

64. Процесното решение на административния орган е именно такова, а в производството по обжалването му съдът има правомощия по чл.168, ал.1 АПК служебно да провери законосъобразността му на всички предвидени в закона основания, т.е. и служебно въведени от съда. Член 172, ал.2 АПК, определя, че съдът има правомощие да отмени акта, да обяви нищожността му, да го измени или да отхвърли жалбата. Когато съдът отмени акта или обяви нищожността му, и когато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган, съдът решава делото по същество – чл.173, ал.1 АПК. Извън тези случаи и когато естеството на акта не позволява решаването на въпроса по същество, преписката се изпраща на административния орган – ал.2 от същата разпоредба. Съгласно чл.2, ал.3 ЗУБ, председателят на Д. предоставя международна закрила - статут на бежанец и хуманитарен статут. Само с решение на този орган е допустимо да бъде предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут (субсидиарен статут) на С. А. според действащото национално право. Съдът няма изрично предвидено такова правомощие в специалните разпоредби за съдебното обжалване по ЗУБ. В този случай съдът изпраща преписката на административния орган, но със задължителни указания по прилагането и тълкуването на закона – чл.173, ал.2 АПК, като решението на съда не се формира сила на присъдено нещо по въпроса дали следва да бъде признато качеството на бежанец на конкретното лице, съответно не задължава органът да издаде решение с конкретно съдържание. С решението си съдът се произнася единствено по законосъобразността на обжалвания административен акт. При новото разглеждане на молбата за международна закрила, органът също е задължен за цялостно и ех пинс разглеждане на фактите и правните въпроси.

65. Поради изложеното, не е ясно дали предвиденото чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32: “когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95“, при съдебно обжалване на решение, с което молбата за международна закрила е разгледана по същество и постановен отказ да се предостави статут на бежанец, задължава съда да постанови решение, което се ползва и със сила на присъдено нещо по въпроса за нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95 на кандидата. Отговорът на този въпрос е от значение, тъй като не е формирано становище по въпроса за допустимостта на молбата за международна закрила, в това число дали не е безпредметно връщането ѝ на органа по този въпрос.

66. Съгласно чл.142, ал.1 от Административнопроцесуалния кодекс, съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му. Втората алинея на същата разпоредба предвижда, че установяването на нови факти от значение за делото се преценява към момента на приключване на устните състезания по

делото. Съответно чл.46, §3 от Директива 2013/32 изисква държавите членки да гарантират, че ефективната защита предвижда цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси. Тази разпоредба не предвижда краен момент, към който следва да бъде извършено това разглеждане. Без съмнение това е важен въпрос, доколкото обстановката е динамична, в това число в Ивицата Газа. Това поставя въпроса дали първоинстанционният съд следва да съобрази общоизвестни факти за обстановката в страната по произход, относими към преценката на молбата за международна закрила към датата на постановяване на решението, тъй като същото се постановява след датата на последното съдебно заседание в общия случай.

67. Определянето на това дали една страна е сигурна е ключово за спазването на принципа за забрана за връщане по чл.21, параграф 1 от Директива 2011/95. Съгласно разпоредбите на Директива 2013/32 следва да бъде набавена точна и актуална информация от подходящи източници като ЕСПОУ, ВКБООН, Съвета на Европа и други съответни международни организации. Тази информация е значение за преценката на сигурността в страната по произход или където е установено лицето без гражданство, в частност за перспективите за изменението ѝ в една или друга посока, за ескалацията на напрежението и за разрастването или не на конфликта, ако съществува такъв. Правото на ефективна защита по чл.47 от Х. за основните права на ЕС изисква жалбоподателят да изрази становище по всички доказателства, на които съдят основава преценката си. Поради това и с оглед на правото на защита – възможността лицето да обори една или друга информация, което е възможно до последното съдебно заседание по делото, е важно да се отговори на въпроса към кой момент следва да бъде съобразена обстановката в страната по произход от съда.

68. Съгласно съдебната практика на Съда на ЕС, "(...) Държавите членки имат свобода на преценка за да определят мерки за транспониране, които да са пригодени към различните възможни хипотези, при прилагането на тези мерки държавите членки са длъжни не само да тълкуват националното си право по начин, който да съответства на въпросната директива, но и да не допускат да се основават на тълкуване на директивата, което би влязло в конфликт с основните права или с останалите общи принципи на правото на Съюза ( в този смисъл решения Р., С-275/06, EU:C:2008:54, т. 68 и N. S. и др., С-411/10 и С-493/10, EU:C:2011:865, т. 77). Също „(...) Според правото на Съюза нарушаване на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, води до отмяна на решението, прието в резултат на съответната административна процедура, само ако при липсата на това нарушение е могло резултатът от тази процедура да бъде друг - например Решение на Съда (втори състав) от 10 септември 2013 г., дело M. G. и N. R. дело С-383/13 Р., Идентификатор Е.: Е.:EU:C:2013:533, в диспозитива и т. 37. Посочените изисквания не могат да бъдат приложени в казуса по делото без да бъде дадено тълкуване на относимите разпоредби, в това число и във връзка с новите правомощия на съда по чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32. Тълкуването на правото на ЕС следва да бъде дадено от Съда на ЕС, тъй като само въз основа на текстовете на относимите разпоредби от правото на ЕС, в това число предвид връзката им с други разпоредби, не може да бъде даден еднозначен отговор на правните въпроси, които настоящият съд следва да разреши о жалбата срещу процесното решение за отказ да бъде предоставена международна закрила на лице без гражданство, от палестински произход, регистрирано от UNRWA, установено в зоната на действие на тази агенция.

На настоящия съд не е известна съдебна практика на Съда на ЕС, от която да изведе отговор по приложението на относимите разпоредби в обсъдения контекст. Също не е известна национална административна и съдебна практика по приложението на решенията по делата В. и El K. на Съда на ЕС. Неприлагането на тези решения не е единственото основание за отмяна на решение за отказ като обжалваното по делото в Решение №8196/28.12.2015г. по дело 4900/2015г. на настоящия съд, обжалвано по касационен ред, но все още висящо.

Необходимостта от тълкуване по реда на чл.267 ДФЕС произтича освен от изложеното и от принципа за правна сигурност от гледна точка на осигуряването на единство при правоприлагането на правото на ЕС в областта на убежището и за защитата на правото на убежище по чл.18 от Х. за основните права на ЕС, както и на ефективното действие на правото на ЕС.

С оглед на изложеното, на основание чл.631 от Гражданския процесуален кодекс във връзка с чл.144 от Административнопроцесуалния кодекс, Административен съд София –град, Първо отделение, 12 състав,

#### ОПРЕДЕЛИ:

ОТПРАВЯ ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ до Съда на Европейския съюз на основание чл. 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз, със следните въпроси:

1. Следва ли от чл.12 параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, тълкуван във връзка с чл.10, параграф 2 от Директива 2013/32 и чл.78, параграф 2, буква а) от договора за функционирането на ЕС, че:

А) допуска молбата за международна закрила на лице без гражданство, от палестински произход, регистрирано от Агенцията на О. за подпомагането на палестинските бежанци (UNRWA) като бежанец и което лице е било установено постоянно в зоната на действие на агенцията (Ивицата Газа) преди подаването на молбата, да бъде разглеждана като молба по чл.1, буква А) от Ж. конвенция за убежището от 1951 г., вместо като молба за международна закрила по чл.1, буква D, изречение второ от същата конвенция и при условие, че компетентността за разглеждане на молбата е поета на основания, различни от съчувствие или хуманитарни съображения, разглеждането на молбата попада в приложното поле на Директива 2011/95?

Б) допуска такава молба да не бъде обсъждана от гледна точка на изискванията по чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 и съответно не бъде приложено даденото тълкуване на разпоредбата от Съда на ЕС;

2. Следва ли чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 във връзка с чл.5 от същата директива, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство по чл.12, ал.1, т.4 от Закона за убежището и бежанците, която не предвижда изрично включваща клауза за палестинските бежанци в съответната редакция и условието помощта да бъде преустановена на каквото и да е основание, както и, че чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 е безусловна и достатъчно точна и поради това норма с директен ефект, която следва да бъде приложена и без изричното позоваване от страна на подателя на молбата за международна закрила лице, когато молбата следва да се разгледа като такава по чл.1, буква D, изречение второ от Ж. конвенция от 1951г.?

3. Следва ли от чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32, тълкуван във връзка с чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, че в производство по съдебно обжалване на решение за отказ да се предостави международна закрила, постановено в съответствие с предвиденото по чл.10, параграф 2 от Директива 2013/32, и предвид фактите по главното производство, че допускат молбата за международна закрила да бъде разглеждана от първоинстанционния съд като подадена на основание чл.1, буква D, изречение второ от Ж. конвенция от 1951г. и извършена преценката по чл. чл.12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, когато молбата за международна закрила е подадена от лице без гражданство от палестински произход,

регистрирано от UNRWA като бежанец и което лице е било установено постоянно в зоната на действие на агенцията (Ивицата Газа) преди подаването на молбата, и тази молба не е разглеждана от гледна точка на посочените разпоредби в решението за отказ да се предостави международна закрила?

4. Следва ли от предвиденото по чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32 за правото на ефективна защита в контекста на изискването за „(..) цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси“, тълкувано във връзка с чл.33, 34 и 35, ал.2 от същата директива и чл.21, параграф 1 от Директива 2011/95, във връзка с чл.18, чл.19 и чл.47 от X. за основните права на ЕС, че допускат в производство по съдебно обжалване на решение за отказ да се предостави международна закрила, постановено в съответствие с чл.10, параграф 2 от Директива 2013/32, следното:

А) първоинстанционният съд за пръв път да се произнесе по допустимостта на молбата за международна закрила и по въпроса за връщане на лицето без гражданство в страната, в която е било установено преди подаването на молбата за международна закрила след като задължи решаващия орган да представи необходимите за това доказателства и предостави възможност на лицето да изрази становище по въпросите, относими към допустимостта на молбата, или

Б) първоинстанционният съд поради допуснато съществено процесуално нарушение следва да отмени решението и задължи решаващия орган да се произнесе отново по молба за международна закрила при спазване на указанията по тълкуването и прилагането на закона, в това число да проведе интервю по допустимост, предвидено по чл.34 от Директива 2013/32 и се произнесе по въпроса дали е възможно лицето без гражданство да бъде върнато в страната, в която е било установено преди подаването на молбата за международна закрила?

В) първоинстанционният съд извършва преценка за сигурността на страната, в която лицето е било установено към момента на устните състезания, респективно към момента на постановяването на решението при настъпили съществени изменения в обстановката, обуславящи решение в полза на лицето?

5. Следва ли предоставяната помощ от Агенцията на О. за подпомагането на палестинските бежанци (UNRWA) да се счита за друга закрила по смисъла на чл.35, ал. 1, буква б) от Директива 2013/32 в съответната държава от зоната на действие на агенцията, при условие, че тази държава спазва принципа за забрана за връщане по смисъла на Ж. конвенция от 1951г. по отношение на подпомаганите лица от агенцията?

6. Следва ли от чл.46, параграф 3 от Директива 2013/32, че правото на ефективна защита в контекста на предвиденото “когато е приложимо, разглеждане на нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95“, тълкуван във връзка с чл.47 от X. за основните права, че при съдебно обжалване на решение, с което молбата за международна закрила е разглеждана по същество и постановен отказ да се предостави международна закрила, задължава първоинстанционният съд да постанови решение:

А) което се ползва със сила на присъдено нещо освен по въпроса за законосъобразността на постановения отказ но и по въпроса за нуждите от международна закрила съгласно Директива 2011/95 на лицето, подало молба за международна закрила, в това число когато международна закрила по националното право на съответната държава членка се предоставя само по решение на административен орган;

Б) за необходимостта от предоставяне на международна закрила чрез подходящото разглеждане на молбата за международна закрила, независимо от допуснати процесуални нарушения при разглеждането ѝ от решаващия орган?

СПИРА производството по адм. д. №5154/2015г. по описа на Административен съд София – град, Първо административно отделение, 12 състав.

ОПРЕДЕЛЕНИЕТО НЕ ПОДЛЕЖИ НА ОБЖАЛВАНЕ.

Съдия:

Наталия Ангелова