



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

P. MENGOZZI

представено на 17 май 2018 година¹

Дело C-585/16

Серин Алхето

срещу

Заместник-председател на Държавна агенция за бежанците

(Преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град (България))

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Граници, убежище и имиграция — Стандарти за предоставяне на статут на бежанец — Директиви 2004/83 и 2011/95 — Лице, което се ползва от закрилата и помощта на UNRWA — Процедура за разглеждане на молбите за международна закрила — Директиви 2005/85 и 2013/32 — Допустимост на молбата — Първа страна на убежище — Право на ефективни правни средства за защита“

1. Преюдициалното запитване, предмет на настоящото заключение, се отнася до тълкуването на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95² и на член 33, параграф 2, буква б), член 34, член 35, първа алинея, буква б) и член 46, параграф 3 от Директива 2013/32³. Това запитване е отправено от Административен съд София-град (България) в рамките на производство за отмяна, заведено от г-жа Алхето, лице без гражданство от палестински произход, срещу административния акт, с който българските власти са отхвърлили молбата ѝ за международна закрила.

¹ Език на оригиналния текст: италиански.

² 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), ОВ L 337, 2011 г., стр. 9.

³ 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), ОВ L 180, 2013 г., стр. 60.

I. Правна уредба

A. Международно право

1. Конвенцията за статута на бежанците

2. Член 1, буква D от Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. и влязла в сила на 22 април 1954 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“)⁴, гласи:

„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 [United Nations High Commissioner for Refugees; наричан по-нататък „ВКБООН“].

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“.

2. Агенцията на Организацията на обединените нации за подпомагане и работа с палестинските бежанци

3. Агенцията на Организацията на обединените нации за подпомагане и работа с палестинските бежанци (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; наричана по-нататък „UNRWA“) е създадена след арабско-израелския конфликт през 1948 г. с Резолюция № 302 (IV) на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 8 декември 1949 г. Мисията ѝ е да предоставя на палестинските бежанци, попадащи в кръга на нейните правомощия, подпомагане, здравно обслужване, услуги в социалната сфера и микрофинансиране, образование и помощ в извънредни ситуации, включително по време на въоръжен конфликт, както и да подобрява условията в лагерите, където тези бежанци са приети⁵. Понастоящем около 5 милиона палестински бежанци са регистрирани от UNRWA. Тази агенция работи в Сирия, Ивицата Газа, Ливан, Йордания и Западния бряг (включително Източен Йерусалим). При липсата на решаване на въпроса относно палестинските бежанци мандатът на UNRWA редовно се подновява — последно до 30 юни 2020 г.⁶

4. UNRWA представлява един от органите на Организацията на обединените нации, различни от ВКБООН, които са визирани в член 1, буква D от Женевската конвенция и в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95⁷.

4 Женевската конвенция е допълнена с Протокола за статута на бежанците, приет на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г.

5 Вж. уебсайта на UNRWA на адрес: <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA обаче не разполага с бежански лагери, нито ръководи такива, като отговорността за последните се носи само от органите на приемащата държава, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

6 Вж. <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. Относно ролята на UNRWA вж. приетата неотдавна Резолюция 72/82 на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 7 декември 2017 г.

7 Вж. решение от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 44).

Б. Правото на Съюза

1. Директива 2011/95

5. Член 12 от Директива 2011/95, озаглавен „Изключване“, предвижда в параграф 1, буква а), първо изречение, че гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато съответното лице „попада в приложното поле на член 1, буква [D] от Женевската конвенция относно закрилата или помощта от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от [ВКБООН]“. Второто изречение на същия член 12, параграф 1, буква а) гласи: „[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“.

2. Директива 2013/32

6. Съгласно член 33, параграф 1 от Директива 2013/32 от държавите членки не се изисква да разглеждат дали кандидатът отговаря на условията за международна закрила в съответствие с Директива 2011/95, когато молбата се счете за недопустима съгласно параграф 2 от този член. По смисъла на член 33, параграф 2, буква б) от тази директива държавите членки могат да приемат, че една молба за международна закрила е недопустима по-специално ако „страна, която не е държава членка, се счита за първа страна на убежище за кандидата по силата на член 35“ от посочената директива. В първа алинея от този член се уточнява, че „[e]дна страна може да се разглежда като първа страна на убежище за определен кандидат, ако: а) кандидатът е признат за бежанец в тази страна и все още се ползва от тази закрила; или б) кандидатът се ползва от друга закрила в тази държава, като включително се ползва от принципа на забрана за връщане“.

7. Съгласно член 46, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2013/32 „[д]ържавите членки гарантират, че кандидатите разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу [...] решение относно тяхната молба за международна закрила, включително [...] решение, [...] с което се установява, че молбата е неоснователна във връзка със статут на бежанец и/или статут на лице под субсидиарна закрила“. Параграф 3 от този член предвижда, че „[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“.

В. Националното право

8. В България разглеждането на молбите за международна закрила е уредено в Закона за убежището и бежанците (наричан по-нататък „ЗУБ“). Директива 2011/95 и Директива 2013/32 са транспонирани в българското право с изменения, въведени в ЗУБ с два закона, съответно влезли в сила на 16 октомври и на 28 декември 2015 г.⁸ ЗУБ предвижда два вида международна закрила — едната е свързана с предоставянето на статут на бежанец (член 8 от ЗУБ), а другата произтича от предоставянето на хуманитарен статут (член 9 от ЗУБ) и съответства на субсидиарната закрила, предвидена в Директива 2011/95.

⁸ Става въпрос съответно за допълнителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на ЗУБ, обнародвани в ДВ, бр. 80 от 2015 г., и за допълнителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на ЗУБ, обнародвани в ДВ, бр. 101 от 2015 г.

9. Съгласно член 6 от ЗУБ в актуалната му редакция правомощията по този закон се осъществяват от Държавната агенция за бежанците (наричана по-нататък „ДАБ“). Тя установява всички факти и обстоятелства от значение за разглеждането на молбата за международна закрила.

10. Член 12, алинея 1 от ЗУБ в действащата понастоящем редакция гласи:

„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 [ВКБООН]; когато тази закрила или помощ не е преустановена⁹ 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 [Женевската] конвенция“.

11. Редакцията на член 12, алинея 1 от ЗУБ в сила преди закона за транспониране на Директива 2011/95, който е въведен в ЗУБ през 2007 г. със закона за транспониране на Директива 2004/83¹⁰, гласи:

„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 [ВКБООН], и тази закрила или помощ не е преустановена и положението му не е установено съгласно съответна резолюция на Организацията на обединените нации“.

12. Член 13, алинея 2, точки 2 и 3 от ЗУБ в актуалната му редакция предвижда, че производството за предоставяне на международна закрила не се образува, а образуваното се прекратява, когато чужденецът „има предоставен статут на бежанец в трета държава или друга ефективна защита, 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“, или „идва от трета сигурна държава, при условие че ще бъде приет в нея“.

13. Член 13, алинея 2, точка 2 в редакцията му преди транспонирането на Директива 2013/32 гласи:

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

(...)

⁹ Действащата понастоящем редакция на член 12, алинея 1 от ЗУБ, която почти буквално възпроизвежда редакцията на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, се различава от последната, доколкото използва отрицателната формулировка „не е преустановена“ вместо положителната „бъде преустановена“.

¹⁰ Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52). Законът, с който тази директива се транспонира в българското право, е обнародван в ДВ, бр. 52 от 2007 г.

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

14. В текста в сила преди транспонирането на Директива 2013/32 член 13, точка 13 от ЗУБ предвижда, че молбата за предоставяне статут на бежанец или хуманитарен статут се отхвърля като явно неоснователна, когато не са налице условията по член 8, алинеи 1 и 9, съответно по член 9, алинеи 1, 6 и 8 от ЗУБ, и чужденецът 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“. Член 13 от ЗУБ уточнява в алинея 3, че самото обстоятелство, че кандидатът идва от сигурна държава по произход или от трета сигурна държава, не може да бъде самостоятелно основание за отхвърляне на молбата като явно неоснователна.

15. Съгласно член 75, алинея 2 от ЗУБ в актуалната му редакция „[п]ри произнасяне по молбата за международна закрила се преценяват всички относими факти, декларации или документи, свързани с личното положение на молителя [...]“¹¹.

16. Административнопроцесуалният кодекс (наричан по-нататък „АПК“) по силата на член 2, алинея 1 се прилага за административните производства пред всички български органи, доколкото със закон не е установено друго. Член 168, алинея 1 от АПК определя предмета на съдебната проверка при оспорване на административен акт пред първата инстанция по следния начин: „[с]ъдът 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“ от същия кодекс.

17. Въз основа на член 172, алинея 2 от АПК „[с]ъдът може да обяви нищожността на оспорения административен акт, да го отмени изцяло или отчасти, да го измени или да отхвърли оспорването“. Член 173, алинея 1 от АПК уточнява, че „[к]огато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган, след като обяви нищожността или отмени административния акт, съдът решава делото по същество“. Алинея 2 от същия член предвижда, че „[и]звън 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“.

II. Фактите, спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

18. Г-жа Серин Ауад Алхето, жалбоподателка в главното производство, е лице без гражданство от палестински произход, родена на 29 ноември 1972 г. в град Газа, Палестина. Притежава паспорт, издаден от палестинските власти на 1 април 2014 г., валиден до 31 март 2019 г.

19. Г-жа Алхето влиза в България на 10 август 2014 г. с виза за организиран туризъм, издадена на 7 август 2014 г. от Консулството на Република България в Аман (Йордания) и валидна до 1 септември 2014 г. На 24 август 2014 г. срокът на визата е продължен до 17 ноември 2014 г. от българските власти. На 25 ноември 2014 г. г-жа Алхето подава молба за международна закрила в Държавната агенция за бежанците. При проведеното на 2 декември 2014 г. лично интервю г-жа Алхето заявява, че на 15 юли 2014 г. е напуснала нелегално Ивицата Газа през подземните тунели, пристигайки първоначално в Египет, където останала два дни, а след това заминала за Йордания, където пребивавала 23 дни, преди да отпътува със самолет за България.

¹¹ Член 75, алинея 2 от ЗУБ в редакцията му преди транспонирането на Директиви 2011/95 и 2013/32 съдържа разпоредби по същество идентични с цитираните по-горе.

По време на интервюто г-жа Алхето заявила, че е християнка. Г-жа Алхето е поканена на други две лични интервюта, на 24 февруари и 5 март 2015 г. Съгласно направените изявления г-жа Алхето била принудена да напусне Ивицата Газа поради влошената обстановка в тази територия и проблемите ѝ с Хамас — организацията, контролираща Ивицата Газа — длъжници се на извършваната от нея социална дейност с цел разясняване на правата на жените. От акта за преюдициално запитване е видно, че по време на интервюто от 5 март 2015 г. г-жа Алхето е заявила, че притежава документ, издаден от UNWRA. Този документ е представен пред запитващата юрисдикция и удостоверява регистрирането от тази организация на г-жа Алхето в качеството на палестински бежанец¹².

20. На 12 май 2015 г. заместник-председателят на ДАБ отхвърля молбата на г-жа Алхето след разглеждането ѝ по същество, като постановява отказ за предоставяне както на статут на бежанец по смисъла на член 8 от ЗУБ, така и на хуманитарен статут по смисъла на член 9 от този закон (наричано по-нататък „решението на ДАБ“). Според заместник-председателя на ДАБ направените от г-жа Алхето изявления не позволяват да се установи риск от преследване, в тях се съдържат несъответствия, по-специално що се отнася до религиозната ѝ принадлежност, и отчасти са недостоверни. Обратно на твърдяното, г-жа Алхето не била принудена да напусне Ивицата Газа, където ситуацията била стабилна, а планирала заминаването си преди юни или юли, тъй като паспортът ѝ бил издаден на 1° април 2014 г.

21. Г-жа Алхето обжалва решението на ДАБ пред Административен съд София-град (България). В жалбата г-жа Алхето твърди, че това решение нарушава членове 8 и 9 от ЗУБ и член 15, буква в) от Директива 2004/83, както е тълкуван от Съда в решение от 17 февруари 2009 г., *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94). Заключение на заместник-председателя на ДАБ, че ситуацията в Ивицата Газа е стабилна, се основавало единствено на справка от 9 април 2015 г. на дирекция „Европейски въпроси, международна дейност и Европейски бежански фонд“ към ДАБ, което не позволявало да се прецени правилно ситуацията в посочената територия с оглед на прилагането на принципа за забрана на връщането.

22. Според Административен съд София-град (България), тъй като г-жа Алхето е лице без гражданство, от палестински произход, регистрирана от UNWRA, ДАБ не следвало да разгледа молбата ѝ за международна закрила като подадена по член 1, буква А от Женевската конвенция, а като попадаща в обхвата на буква D от този член и съответно да я разгледа в светлината на член 12, алинея 1, точка 4 от ЗУБ, а не въз основа на членове 8 и 9 от този закон. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза допуска молба за международна закрила, подадена от лице без гражданство, намиращо се в положението на г-жа Алхето, да не се разглежда в светлината на разпоредбата, с която член 12, параграф 1 от Директива 2011/95 се транспонира в националното право, и ако отговорът е отрицателен, дали при обстоятелствата в главното производство тази юрисдикция следва да извърши такова разглеждане, или следва само да отмени решението на ДАБ и да ѝ изпрати преписката, за да може агенцията да пристъпи към посоченото разглеждане. Административен съд София-град (България) иска също да се установи какъв е обхватът на съдебния контрол, извършван от първоинстанционния съд по решението за отказ да се предостави международна закрила съгласно член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, по-специално що се отнася до възможността този съд да разгледа допустимостта на молба за международна закрила въз основа на член 33 от тази директива, включително когато такова разглеждане не е било извършено от компетентния орган, или да прецени за пръв път дали кандидатът може да бъде върнат в страната, в която е било обичайното му пребиваване преди подаването на тази молба.

¹² В друг пасаж от акта за преюдициално запитване се посочва, че г-жа Алхето твърди, че е представила документа от UNWRA по време на интервюто в ДАБ, но че въпросният орган е отказал да го включи в преписката.

23. При тези обстоятелства, с решение от 8 ноември 2016 г. Административен съд София-град (България) спира висящото пред него производство и отправя до Съда следните преюдициални 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 Европейския съюз, че:
 - а) допуска молбата за международна закрила на 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, да бъде разгледана като молба по чл. 1, буква А) от Женевската 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 [...].
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 [ЗУБ], 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 подалото молба за международна закрила лице, когато молбата следва да се разгледа като такава по чл. 1, буква D, изречение второ от Женевската конвенция от 1951 г.?
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 разгледана от първоинстанционния съд като подадена на основание чл. 1, буква D, изречение второ от Женевската конвенция от 1951 г. и извършена преценката по 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 разгледана 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 ех пипс 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

Хартата 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 ООН 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 Женевската конвенция [...] 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 Хартата за основните права, че при съдебно обжалване на решение, с което молбата за международна закрила е разгледана 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?“.

III. Анализ

A. Предварителни бележки

24. Видно от съображения 4, 23 и 24 от Директива 2011/95, Женевската конвенция представлява крайтъглен камък на международноправния режим за закрила на бежанците и разпоредбите на тази директива относно условията за предоставяне и съдържанието на статута на бежанец са приети с цел подпомагане на компетентните органи на държавите членки при прилагането на тази конвенция въз основа на общи понятия и критерии¹³. Освен това от съображение 3 от Директива 2011/95 е видно, че като се е ръководил от заключенията на Европейския съвет в Тампере, законодателят на Съюза е искал европейската система за убежище, за чието определяне допринася Директивата, да бъде основана на цялостното и пълно прилагане на Женевската конвенция¹⁴.

25. При това положение разпоредбите на Директива 2011/95 трябва да се тълкуват в светлината на нейната обща структура и цели при зачитане на Женевската конвенция и другите относими договори, посочени в член 78, параграф 1 ДФЕС. Както произтича от съображение 16 от тази директива, тълкуването трябва също така да зачита правата, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз¹⁵. Именно в светлината на тези тълкувателни критерии следва да се разгледат въпросите, повдигнати в преюдициалното запитване, което е предмет на настоящото заключение.

26. Тези въпроси ще бъдат разгледани в следния ред: първо ще анализирам първия, втория и третия преюдициален въпрос, като първите два се отнасят до тълкуването на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, третият — до компетентността на националния съд да разгледа за пръв път в хода на съдебното производство молбата за международна закрила въз основа на тази разпоредба. След това ще се спра на петия преюдициален въпрос, отнасящ се до тълкуването на членове 33 и 35 от Директива 2013/32. Накрая ще разгледам заедно четвъртия и шестия преюдициален въпрос относно тълкуването на член 46, параграф 3 от Директива 2013/32.

B. По първия преюдициален въпрос

27. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали компетентният орган на дадена държава членка може да разглежда молба за международна закрила, подадена от лице без гражданство, от палестински произход, регистрирано от UNRWA, извън правната уредба, установена в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, който предвижда клауза за изключване на статута на бежанец за гражданите на трети държави или лицата без гражданство, които попадат в приложното поле на член 1, буква D от Женевската конвенция.

28. Член 1, буква D от Женевската конвенция се прилага за определена група лица, които, макар да притежават характеристики, за да бъдат признати за бежанци по смисъла на член 1, буква А от Конвенцията, са изключени по силата на член 1, първа алинея от буква D от кръга на лицата, ползващи се от нейните привилегии, тъй като получават закрила или помощ от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от ВКБООН.

¹³ Вж. решение от 1 март 2016 г., Kreis Warendorf и Osso (C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 28). Вж. също, що се отнася до Директива 2004/83, решение Abed El Kareem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 42).

¹⁴ Вж. решение от 1 март 2016 г., Kreis Warendorf и Osso (C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 30).

¹⁵ Вж. решение от 1 март 2016 г., Kreis Warendorf и Osso (C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 29). Вж. също, що се отнася до Директива 2004/83, решение Abed El Kareem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 43).

29. Палестинците, считани за бежанци след арабско-израелските конфликти от 1948 г. и 1967 г., които се ползват от закрилата и помощта на UNRWA и не са обхванати от предвидените в член 1, букви С, Е и F от Женевската конвенция хипотези, попадат в приложното поле на член 1, буква D от тази конвенция¹⁶ и съответно на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95¹⁷. Понастоящем това е единствената група бежанци, обхваната от тези разпоредби.

30. Макар първата алинея от член 1, буква D от Женевската конвенция да предвижда *клауза за изключване* от нейните привилегии, втората алинея от този член съдържа *клауза за включване*, която се прилага по отношение на бежанци, за които по каквито и да било причини е преустановено оказването на закрилата или помощта от страна на организацията или органа на Организацията на обединените нации, посочен в първата алинея, и чието положение не е надлежно установено в съответствие с резолюциите, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации¹⁸. Тези лица имат пълното право да се ползват от предвидения в Женевската конвенция режим.

31. Успоредно с това член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 съдържа клауза за включване с почти идентичен текст като съдържащия се в член 1, буква D от Женевската конвенция. Лицата, които попадат в обхвата на член 12, параграф 1, буква а), първо изречение от Директива 2011/95, „ipso facto имат право на предимствата по [тази директива]“, когато са изпълнени условията, предвидени в клаузата за включване във второто изречение от разпоредбата¹⁹.

32. Съдът вече е имал повод да се произнесе относно обхвата и условията за прилагане на клаузите за изключване и включване, предвидени в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83, които имат същото съдържание като тези в съответната разпоредба от Директива 2011/95.

33. По отношение на първата от тези клаузи Съдът е уточнил, от една страна, че единствено лице, което „действително прибъгва“ до закрилата или помощта на организация или орган на Организацията на обединените нации, различни от ВКБООН, се изключва от статута на бежанец по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), първо изречение от Директива

16 Вж. *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, май 2013 г., достъпна на интернет адрес <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. В този документ (стр. 2 и 3) се уточнява, че в приложното поле на член 1, буква D от Женевската конвенция попадат две групи палестински бежанци и техните низходящи: 1) Палестинци, които са признати за „палестински бежанци“ по смисъла на Резолюция 194 (III) на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 11 декември 1948 г. и на следващите резолюции на това събрание, които след арабско-израелския конфликт от 1948 г. са изселени от Британския мандат в Палестина, който по-късно се превръща в Държавата Израел, без да могат да се върнат обратно там, и 2) Палестинци, които не попадат в предходната категория, но са изселени съгласно Резолюция на Общото събрание на Организацията на обединените нации 2252 (ES-V) от 4 юли 1967 г. и последвалите относими резолюции, и които след арабско-израелския конфликт от 1967 г. са изселени от палестинските територии, окупирани от Израел в началото на 1967 г., в които не могат да се върнат обратно. Вж. също UNHCR, *Guidelines on International protection № 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, декември 2017 г., достъпни в интернет на адрес <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, точка 8.

17 Вж. в този смисъл решение от 17 юни 2010 г., *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 47 и 48).

18 Става въпрос за Резолюция 194 (III) на Общото събрание на Организацията на обединените нации от 11 декември 1948 г. и за последващите резолюции. Събранието на Обединените нации периодически проверява състоянието на изпълнение на мерките, предприети по отношение на палестинските бежанци, и ако е необходимо ги адаптира спрямо развитието на ситуацията в съответните територии. Последна по време е Резолюция № 72/80 от 7 декември 2017 г. относно подпомагането на палестинските бежанци, в която Общото събрание на Организацията на обединените нации в параграф 1 „[с]ъс съжаление отбелязва, че все още не е станало нито репатрирането на бежанците, нито тяхното обезщетяване, предвидени в параграф 11 от Резолюция 194 (III), и че поради това положението на палестинските бежанци продължава да бъде обект на сериозна загриженост“.

19 Следва да се отбележи, че макар член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 накрая да посочва най-общо „предимствата“ по тази директива, клаузата за включване, както и клаузата за изключване по първо изречение на същата разпоредба, се отнася единствено до „статута на бежанец“, вж. в този смисъл решение от 19 декември 2012 г., *Abad El Karem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 67).

2004/83²⁰ (решение от 17 юни 2010 г. *Bolbol*, C-31/09, EU:C:2010:351, т. 51), а от друга страна, че това изключване не отпада само поради отсъствието или доброволното отпътуване на кандидата за статут на бежанец от зоната на действие на тази организация или орган (решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott* и др., C-364/11, EU:C:2012:826, т. 49—52).

34. Относно условията за прилагане на клаузата за включване Съдът е пояснил, че не само премахването на организацията или органа на Организацията на обединените нации, различна/различен от ВКБ, която/който предоставя закрилата или помощта, води до преустановяване „на каквото и да е основание“ на предоставяната от тази организация или орган закрила или помощ по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2004/83, но също и невъзможността за тази организация или този орган да изпълнява мисията си²¹. Според Съда преустановяването на тази закрила или помощ се отнася също и до положението на лице, което, след като ефективно се е ползвало от тази закрила или помощ, престава да се ползва от нея поради причина, която не може да контролира и не зависи от волята му²².

35. Накрая, що се отнася до действието на клаузата за включване, Съдът уточнява, че когато компетентните органи на държавата членка, отговаряща за разглеждането на молбата за убежище, установят, че по отношение на молителя е изпълнено условието относно преустановяването на закрилата или на помощта от организацията или органа на Организацията на обединените нации, посочено в член 12, параграф 1, буква а), първо изречение от Директива 2004/83, възможността „[тази] директива“ да се прилага *ipso facto*, както е предвидено в член 12, параграф 1, буква а), второ изречение, предполага признаването от тази държава членка на качеството на бежанец по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2004/83 и предоставяне по право на статут на бежанец на това лице, доколкото то не попада в приложното поле на член 12, параграф 1, буква б) или на член 12, параграфи 2 и 3 от тази директива²³.

36. По-общо казано, в решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826), Съдът признава, че член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83 се отнася до особена категория лица, които поради характерното им положение се ползват със специално третиране, което държавите, подписали Женевската конвенция през 1951 г., целенасочено са решили да предвидят за тях²⁴. Лицата, попадащи в тази категория, вече са *признати за бежанци* от международната общност и като такива се ползват от отделна програма за закрила, с която са натоварени организации на ООН.

37. Както Съдът също така е подчертал, член 1, буква D от Женевската конвенция, в допълнение към потвърждаването на специалния статут, предоставен на тези лица, цели да им гарантира *приемственост при закрилата*, в случай че тази, от която се ползват от страна на организации на Организацията на обединените нации, бъде преустановена²⁵. Този член същевременно има за цел избягването на припокриване на правомощия между тези организации и ВКБООН²⁶.

20 Това тълкуване не се споделя от ВКБООН, който счита, че то се основава на прекалено формалистичен и ограничителен прочит на член 1, буква D от Женевската конвенция. Според този орган не само този, който действително е поискал закрила или помощ от UNRWA, попада в приложното поле на този член, а всяко лице, което макар никога да не се е възползвало от нея, има право на такава закрила или помощ, тъй като попада в обхвата на мандата на UNRWA; вж. в този смисъл UNHCR, *Guidelines on International protection № 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., параграфи 12 и 13 и бележка под линия 27.

21 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 56).

22 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 65 и т. 1 от диспозитива).

23 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 81 и т. 2 от диспозитива).

24 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 80).

25 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Kareem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 62).

26 Вж. UNHCR, *Guidelines on International protection № 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., параграфи 6 и 7.

38. Очевидно е обаче, че за да се гарантира постигането на целите, преследвани с член 1, буква D от Женевската конвенция, и да се зачете статутът, признат от международната общност за категорията лица, посочена в него, предоставяйки на тези лица предвиденото за тях специално третиране в конвенцията, прилагането на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 по отношение на търсещо убежище лице, принадлежащо към посочената категория, не може да бъде оставено на преценката на националните органи, които разглеждат молбата му.

39. Положението на палестинците, подпомагани от UNRWA, които подават молба за убежище в държава членка, не е сходно с това на всяко друго търсещо убежище лице, което трябва да представи доказателства за основателни опасения от преследване, за да може да му бъде признат статут на „бежанец“ по смисъла на член 2, буква г) от Директива 2011/95²⁷. Следователно разглеждането на тази молба не може да се проведе, поне първоначално, съгласно тази разпоредба, която възпроизвежда член 1, буква А, параграф 2 от Женевската конвенция, а в светлината на критериите, определени в член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95.

40. Впрочем предвидените в този член клаузи за изключване и за включване следва да бъдат предмет на общ прочит и тяхната приложимост по отношение на даден кандидат за убежище да се преценява в рамките на единно разглеждане, което да се осъществява в последователни етапи²⁸. След като бъде установено, че въпросното лице попада в категорията на палестинските бежанци, за които режимът на Женевската конвенция, и следователно Директива 2011/95, не се прилага, съгласно член 1, буква D, първа алинея от тази конвенция, следва да се провери, като се вземат предвид направените от съответното лице декларации, дали то все пак не е включено в този режим по силата на втора алинея от посочения член 1, буква D и съответно в този по Директива 2011/95 съгласно член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от последната, поради факта че междувременно оказваната му закрила или помощ от UNRWA е преустановена.

41. По-конкретно, според уточненията на Съда в решение от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), националният орган, който е компетентен да разгледа молбата за международна закрила, подадена от палестински бежанец, трябва преди всичко да провери дали кандидатът е поискал закрила или помощ от UNRWA. В случай че не може да се направи такъв извод, кандидатът не може да се счита за изключен от приложното поле на Директива 2011/95 по силата на член 12, параграф 1, буква а), първо изречение и молбата му за международна закрила трябва да бъде разгледана с оглед на член 2, буква в)²⁹ и евентуално на член 2, буква е) от посочената директива³⁰.

42. Ако обаче се установи, че кандидатът е поискал закрила или помощ от UNRWA, компетентният национален орган следва да направи индивидуална преценка на всички относими факти, за да провери дали отпътуването на заинтересованото лице от зоната на действие на UNRWA е поради причини, които са извън неговия контрол и не зависят от неговата воля и поради това го принуждават да напусне тази зона, като му пречат да се ползва от

27 Вж. решение от 19 декември 2012 г., Abed El Karem El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 79).

28 Относно член 1, буква D от Женевската конвенция вж. UNHCR, *Guidelines on International protection № 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., параграф 11.

29 Вж. в този смисъл решение от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 54).

30 Съгласно предвиденото от член 10, параграф 2 от Директива 2013/32.

предоставената от тази организация закрила или помощ³¹. Това се случва, когато съществува сериозна заплаха за личната безопасност на заинтересованото лице и UNRWA не е в състояние да му осигури в своята зона на действие условия на живот, отговарящи на мисията, с която тя е натоварена³².

43. Макар такова разглеждане да е сходно в някои отношения с това, което следва да се извърши, когато молбата за международна закрила се преценява в светлината на член 2, буква г) от Директива 2011/95, тъй като поне отчасти се основава на анализ на едни и същи факти и обстоятелства (по-специално индивидуалното положение и личните обстоятелства на кандидата, ситуацията в страната по произход или на територията на обичайното му пребиваване, направените от него декларации и съответните представени документи)³³, целта обаче е различна.

44. Разглеждането, изисквано от член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95, има за цел да установи дали помощта или закрилата, предоставена от UNRWA на търсещия убежище, действително е преустановена, което може да се случи, както беше посочено, ако тази организация вече не е в състояние, по обективни причини или по причини, свързани с личното положение на кандидата, да му осигури условия на живот, отговарящи на мисията, с която е натоварена, или ако поради практически, правни или свързани с условията на сигурност в съответната зона на действие на UNRWA пречки кандидатът не е в състояние да се завърне в нея³⁴.

45. В този контекст, за да му бъде признато качеството на бежанец, търсещият убежище не следва да доказва опасения от преследване по смисъла на член 2, буква г) от Директива 2011/95 — въпреки че доказването на подобни опасения прави изцяло приложима по отношение на него клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директивата — а ще е достатъчно например да докаже прекъсване на закрилата или помощта от UNRWA, или наличието на случаи на въоръжен конфликт, или по-общо на насилие или несигурност, които да правят тази закрила или помощ неефективна или да я обезсилват, дори ако тези случаи, когато са изтъкнати от кандидат, който не попада в приложното поле на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, биха обосנוвали по-скоро предоставянето на статут на лице под субсидиарна закрила, а не на статут на бежанец.

46. От казаното дотук следва, че при обстоятелства като тези в главното производство разглеждането на молбата за международна закрила, подадена от г-жа Алхето, кандидат за убежище от палестински произход, е трябвало да се извърши от ДАБ въз основа на вътрешните разпоредби за транспониране на член 12, параграф 1, буква а), първо и второ изречение от Директива 2011/95. Тъй като включването на палестински бежанец в системата за регистрация на UNRWA представлява убедителен показател за факта, че въпросният бежанец се ползва или се е ползвал от закрилата или помощта на UNRWA³⁵, г-жа Алхето, която е представила

31 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Karem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 61 и 64).

32 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Karem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826,826, т. 63, вж. също т. 65 и т. 1 от диспозитива).

33 Вж. решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Karem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826, т. 64), в което Съдът постановява, че член 4, параграф 3 от Директива 2004/83 (понастоящем член 4, параграф 3 от Директива 2011/95) може да се приложи по аналогия при преценката на лично основание, която следва да се извърши по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от тази директива.

34 Относно член 1, буква D от Женевската конвенция вж. UNHCR, *Guidelines on International protection № 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., параграф 22.

35 Вж. решение от 17 юни 2010 г., *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 52). Вж. също UNHCR, *Guidelines on International protection № 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., параграф 42, както и Консолидираната версия на инструкциите за кандидатстване и регистрация (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) на UNRWA, 1 януари 2009 г., раздел III.A.1, стр. 3, достъпни на интернет адрес: <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html> CERJ 2009. Регистрацията в UNRWA обаче не е задължително условие за това въпросното лице да се разглежда като попадащо в приложното поле на член 1 буква D от Женевската конвенция и на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, в този смисъл вж. решение от 17 юни 2010 г., *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 46 и 52).

доказателство за такава регистрация, попада в обхвата на член 1, буква D от Женевската конвенция и следователно на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95. Поради това ДАБ е трябвало, въз основа на индивидуална преценка и с оглед на всички относими факти и обстоятелства, да прецени дали г-жа Алхето попада в клаузата за включване, предвидена в член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95. За тази цел ДАБ е следвало да установи дали отпътуването на г-жа Алхето от Ивицата Газа е било поради причини, независещи от нейната воля, които са я принудили да напусне тази територия, като по този начин са ѝ попречили да продължи да се ползва от закрилата или помощта на UNRWA³⁶. При утвърдителен отговор и след проверка за липсата на други причини за изключване ДАБ е трябвало да предостави на г-жа Алхето статута на бежанец.

47. Преди да завърша, важно е да се подчертае, че при проверката дали закрилата или помощта от UNRWA е преустановена по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95, националният орган, компетентен да разгледа молбата на палестински кандидат, трябва да вземе под внимание единствено ситуацията, съществуваща на територията в зоната на действие на UNRWA, в която този кандидат е пребивавал обичайно преди да подаде молба за убежище — в случая на г-жа Алхето, Ивицата Газа — включително когато последният, преди да пристигне на територията на държава членка, е преминал транзитно през други части от тази зона³⁷.

48. С оглед на всички гореизложени съображения считам, че на първия преюдициален въпрос следва да се отговори, като се приеме, че Директива 2011/95 трябва да се тълкува в смисъл, че молбата за международна закрила, подадена от лице без гражданство, от палестински произход, регистрирано от UNRWA, чието обичайно пребиваване преди влизането в Съюза се е намирало в зоната на действие на тази организация, трябва да се разгледа въз основа на разпоредбите на член 12, параграф 1, буква а) от тази директива.

В. По втория преюдициален въпрос

49. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95 има директен ефект и може да се приложи в производството, независимо от това че не е бил посочен от г-жа Алхето.

50. Административен съд София-град (България) изтъква, че текстът на член 12, алинея 1, точка 4 от ЗУБ, изменен със закона за транспониране на Директива 2011/95³⁸, е неприложим *ratione temporis* към положението на г-жа Алхето³⁹, докато редакцията му преди изменението транспонира непълно член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83, тъй като не съдържа клаузата за включване, предвидена във второто изречение на тази разпоредба⁴⁰.

³⁶ В това отношение ще се огранича да припомня, че г-жа Алхето напуска Ивицата Газа на 15 юли 2014 г., т.е. няколко дни след началото на израелската операция „Защитен пояс“ (8 юли 2014 г.), след което са последвали 51 дни на война, причинили според данни на Организацията на обединените нации смъртта на хиляди цивилни, вж. приетата на 23 юли 2014 г., по време на конфликта, Резолюция на Съвета на ООН по правата на човека.

³⁷ В този смисъл вж., а contrario, точка 77 от решение от 19 декември 2012 г., *Abed El Karem El Kott и др.* (C-364/11, EU:C:2012:826). Вж. UNHCR, *Guidelines on International protection № 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., параграф 22, буква к). В тази връзка препращам и към съображенията в точка 87 от настоящото заключение.

³⁸ Всъщност член 12 от Директива 2011/95 не е изискивал приемането на мерки за транспониране, тъй като по същество е идентичен с член 12 от Директива 2004/83 (действително не фигурира сред изброените в член 39, параграф 1 от Директива 2011/95, за които от държавите членки се изисква приемането на акт за транспониране), българският законодател обаче очевидно е искал да се възползва от транспонирането на Директива 2011/95, за да поправи текста на член 12, алинея 1, точка 4 от ЗУБ, с който неправилно е бил транспониран член 12 от Директива 2004/83.

³⁹ Решението на ДАБ, с което се отхвърля молбата за международна закрила, подадена от г-жа Алхето, е прието на 12 май 2015 г., докато законът за транспониране на Директива 2011/95 е влязъл в сила на 16 октомври 2015 г. и съгласно българското право е неприложим с обратна сила.

⁴⁰ Член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83 има същото съдържание като член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95.

51. Предвид неприложимостта *ratione temporis* към главното производство на закона за транспониране в българското право на Директива 2011/95 няма да се спирам на измененията, които този закон внася в член 12, алинея 1, точка 4 от ЗУБ, нито ще се произнесе по съответствието на този член, в приложимата му понастоящем редакция, с член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, въпреки че в някои пасажии от акта за преюдициално запитване и в първата част от втория преюдициален въпрос от Съда се иска да заеме позиция по този въпрос.

52. Що се отнася до редакцията на член 12, алинея 1, точка 4 от ЗУБ преди влизането в сила на закона за транспониране на Директива 2011/95, макар да е вярно, че Съдът не може да поставя под въпрос тълкуването, което запитващата юрисдикция прави на своето вътрешно право, не крия, че имам известни съмнения относно невъзможността, изтъкната от Административен съд София-град (България) да стигне до тълкуване на тази разпоредба в съответствие с член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83. Всъщност, въпреки че клаузата за включване в член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2004/83 не е била изрично възпроизведена там, въпросната разпоредба все пак ясно е посочвала, че клаузата за изключване от статута на бежанец ще е действаща само докато закрилата или помощта от органа или организацията на Организацията на обединените нации не бъде преустановена. Констатацията за преустановяването на тази закрила или помощ следователно е можела да доведе само до неприлагане на клаузата за изключване, с изяснените от Съда последици в решение от 19 декември 2012 г., *Abad El Karem El Kott* и др. (C-364/11, EU:C:2012:826). Във връзка с това ще припомня, че принципът за съответстващо тълкуване изисква националните юрисдикции да използват всички свои правомощия, като вземат предвид вътрешното право в неговата цялост и като приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на правото на Съюза и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от него цел⁴¹.

53. По-нататък, за да се отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, няма никакво съмнение според мен, че член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95, доколкото недвусмислено закрепва правото на палестинските бежанци, които попадат в обхвата на първото изречение на тази разпоредба и вече не могат да се ползват от закрилата или помощта на UNRWA, да имат достъп до предимствата по директивата, има безусловно и достатъчно точно съдържание, за да могат съответните лица да се позовават на него пред националните съдилища⁴².

54. Що се отнася до това дали член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 може да бъде приложен от запитващата юрисдикция, въпреки че не е посочен от жалбоподателя в главното производство, ще припомня, че Съдът вече е имал възможността да уточни, че „правото, предоставено на заинтересованата страна, при определени условия да се позове пред националната юрисдикция на директива, чийто срок за транспониране е изтекъл, не изключва възможността националната юрисдикция да вземе предвид тази директива, макар страната да не се позовава на нея“, и да пристъпи към прякото прилагане на точни и безусловни разпоредби на тази директива, като остави без приложение вътрешното законодателство, което е в противоречие с тях.

⁴¹ Вж. решение от 11 ноември 2015 г., *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742, т. 34). Вж. в този смисъл и решение *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 27 и цитираната съдебна практика).

⁴² Вж. *inter alia* решение от 7 септември 2017 г., *H.* (C-174/16, EU:C:2017:637, т. 69).

55. Въз основа на изложеното считам, че на втория преюдициален въпрос, повдигнат от Административен съд София-град (България) следва да се отговори, че член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 съдържа достатъчно точна и безусловна разпоредба, за да могат заинтересованите лица да се позовават на нея пред националните съдилища. Обстоятелството, че разпоредба от правото на Съюза с директен ефект не е била посочена в производството от заинтересованата страна, не пречи националният съд да я приложи пряко, ако счете това за необходимо.

Г. По третия преюдициален въпрос

56. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали от член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 следва, че в рамките на обжалване на административен акт, с който се отхвърля молба за международна закрила, подадена от лице без гражданство, от палестински произход, регистрирано от UNRWA, първоинстанционният съд може да разгледа тази молба въз основа на принципите, установени в член 12, параграф 1 от Директива 2011/95, включително когато такава разглеждане не е било извършено преди това от компетентния административен орган.

57. Следва преди всичко да се прецени прилагането *ratione temporis* на Директива 2013/32 към спора в главното производство.

58. Съгласно член 51, параграф 1 от тази директива срокът, даден на държавите членки за въвеждане в сила на мерките за транспониране на изброените в тази разпоредба членове, сред които фигурира член 46, изтича на 20 юли 2015 г. По силата на член 52, първа алинея, първо изречение от Директива 2013/32 „[д]ържавите членки прилагат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, посочени в член 51, параграф 1 [от тази директива] към молбите за международна закрила [...], които са подадени след 20 юли 2015 г. или на по-ранна дата“. Съгласно член 52, първа алинея, второ изречение от посочената директива „[м]олбите, подадени преди 20 юли 2015 г. [...] се уреждат от законовите, подзаконовите и административните разпоредби, приети съгласно Директива [2005/85]“.

59. Въпреки че съгласуваността между първото и второто изречение на член 52, първа алинея от Директива 2013/32 не изглежда очевидна⁴³, фигуриращият в първото изречение израз „или на по-ранна дата“, чието включване в текста на директивата е поискано от Съвета⁴⁴, изглежда следва да се тълкува в смисъл, че при транспонирането на директивата държавите членки са имали възможност да предвидят националните разпоредби, целящи да се съобразят с членовете на последната, изброени в член 51, параграф 1, да се прилагат и по отношение на молбите за международна закрила, подадени преди датата, определена в последния член. В случай че тази възможност не се упражни, член 52, първа алинея, второ изречение от Директива 2013/32 предвижда разпоредбите за транспониране на Директива 2005/85 да продължат да се прилагат.

60. Следователно законодателят на Съюза е предвидил специален преходен режим, целящ да съгласува прилагането във времето на разпоредбите на новата директива (Директива 2013/32) и на отменената директива (Директива 2005/85). Въз основа на този режим, освен ако не е предвидено друго от националния законодател, молбите за международна закрила, подадени преди 20 юли 2015 г., се разглеждат въз основа на разпоредбите за транспониране на Директива 2005/85.

⁴³ Всъщност двете разпоредби изглежда си противоречат, тъй като първата разрешава прилагането на националните разпоредби за транспониране на Директива 2013/32 към молбите за международна закрила, които са подадени преди 20 юли 2015 г., докато втората предвижда, че такива молби се разглеждат въз основа на националните разпоредби за транспониране на Директива 2005/85.

⁴⁴ Вж. Позиция (ЕС) № 7/2013 на Съвета от 6 юни 2013 г. (ОВ С 179 Е, 2013 г., стр. 27).

61. В отговор на искане за разяснения на основание член 101 от Процедурния правилник на Съда запитващата юрисдикция уточнява, че в параграф 37 от закона за транспониране на Директива 2013/32, в сила от 28 декември 2015 г., се посочва, че започнатите до тази дата производства се довършват по действащите по-рано разпоредби. От това следва, че макар и имплицитно, българският законодател е решил да не прибегва до предоставената от член 52, първа алинея, първо изречение от Директива 2013/32 възможност да се предвиди прилагането на националните разпоредби за транспониране на тази директива и към молбите за международна закрила, подадени преди 20 юли 2015 г.

62. Тъй като г-жа Алхето подава молбата си за международна закрила на 25 ноември 2014 г., тази молба — предхождаща както датата на влизане в сила на закона за транспониране на Директива 2013/32 в българското право, така и датата, предвидена в член 52, първа алинея, първо изречение от тази директива — е следвало, по силата както на националното право (параграф 37 от закона за транспониране на Директива 2013/32), така и на правото на Съюза (член 52, първа алинея, второ изречение от Директива 2013/32), да се разгледа въз основа на разпоредбите, с които в българското право се транспонира Директива 2005/85⁴⁵.

63. Следователно Директива 2013/32 е неприложима *ratione temporis* към фактите по спора в главното производство. Практиката на Съда, припомнена от запитващата юрисдикция, че по време на срока за транспониране на дадена директива юрисдикциите на държавите членки следва да се въздържат, доколкото е възможно, да тълкуват вътрешното право по начин, който би застрашил сериозно осъществяването на преследваната от тази директива цел⁴⁶, според мен е неприложима към настоящото преюдициално запитване. Всъщност, въпреки че, както отбелязва Административен съд София-град, българският законодател не е предвидил специални разпоредби с цел да транспонира член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, така че съществуващите преди транспонирането на тази директива разпоредби трябва да се считат като „попадащи в приложното поле“⁴⁷ на последната, тази директива, макар да е влязла в сила преди г-жа Алхето да подаде своята молба за предоставяне на убежище, предвижда изрично, че освен ако не е предвидено друго в националното право, въпросната молба, тъй като е отпреди 20 юли 2015 г., трябва да се разгледа въз основа на разпоредбите за транспониране на Директива 2005/85.

64. Поради горепосочените причини според мен третият преюдициален въпрос трябва да бъде обявен за недопустим⁴⁸. Следователно изложените по-долу разсъждения са изцяло при условията на евентуалност.

65. В самото начало бих искал да отбележа, че член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 и въведеното с него определение за обхвата на съдебния контрол върху административните мерки в областта на убежището, е породил определен интерес от страна на националните съдилища, за което свидетелства фактът, че въпроси, свързани с тълкуването на тази разпоредба, са поставени в пет други преюдициални запитвания, които все още са висящи пред

45 Този извод впрочем се споделя, що се отнася до българското право, от запитващата юрисдикция, която е подчертала, че прилагането с обратна сила на закона за транспониране на Директива 2013/32 по отношение на г-жа Алхето ще противоречи на българската конституция.

46 Вж. *inter alia* решения от 4 юли 2006, *Adeneler* и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 122 и 123,) и от 23 април 2009 г., *VTB-VAB* и *Galatea* (C-261/07 и C-299/07, EU:C:2009:244, т. 37). Запитващата юрисдикция се позовава също на становището на генералния адвокат Mazák по дело Кадзоев (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, т. 32—35).

47 Вж. решение от 23 април 2009 г., *VTB-VAB* и *Galatea* (C-261/07 и C-299/07, EU:C:2016:244, т. 37).

48 Вж. обаче решение от 26 юли 2017 г., *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591), в което Съдът отговаря на отправеното от Tribunale di Milano преюдициално запитване, без да разгледа предварително въпроса за прилагането *ratione temporis* на Директива 2013/32 към процедурата по разглеждане на молбата за международна закрила на г-н Sacko (подадена преди 20 юли 2015 г., но отхвърлена след тази дата).

Съда⁴⁹. Всъщност в сравнение с член 39 от Директива 2005/85, който се ограничава до уреждане на задължението да се гарантира правото на ефективна защита, оставяйки на държавите членки да определят обхвата на това право⁵⁰, член 46 от Директива 2013/32 отразява промяна в гледната точка, която впрочем е израз на различното равнище на хармонизация на двата акта.

66. Видно от използваната в този член терминология, при определяне на стандарта, който по силата на параграф 3 държавите членки трябва да спазват, за да изпълнят прогласеното в параграф 1 задължение да предоставят ефективна защита на кандидата за международна закрила, законодателят на Съюза приема за референтен показател практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в контекста на прилагането на член 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) във връзка с член 3 от тази конвенция⁵¹.

67. Съгласно член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 защитата е ефективна, ако включва „цялостно и ex nunc разглеждане на фактите и правните въпроси“ и „когато е приложимо“, „разглеждане на нуждите от международна закрила [на кандидата] съгласно Директива 2011/95“.

68. Изискването за „цялостно разглеждане“, което не се ограничава до спазване на приложимите правни норми, а обхваща и установяване и преценка на фактите, вече отдавна е утвърдено от ЕСПЧ. Според този съд важността на член 3 от ЕКПЧ и необратимостта на вредите, които могат да бъдат причинени в случай на нарушение, изискват, за да може да се счита обжалването за ефективно, „внимателен контрол“⁵² и „обстойно“⁵³ и „пълно“⁵⁴ „независимо разглеждане“ на основанията, отнасящи се до риска от забранено от този член третиране. Подобно разглеждане „трябва да позволи да се отхвърли всяко съмнение, колкото и основателно да е, относно необоснования характер на молбата за закрила, независимо от обхвата на правомощията на органа, на който е възложена проверката“⁵⁵. Изискването за пълно разглеждане предполага, че съдебният контрол надхвърля обикновената проверка за изопачаване на фактите или доказателствата и за явна грешка в преценката.

69. Член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 предвижда също, че цялостното разглеждане от фактическа и правна страна на основанията за обжалване трябва да се извърши „ex nunc“, т.е. не въз основа на обстоятелствата, с които органът, приел обжалването решение, е бил или е трябвало да бъде запознат към момента на това приемане, а на обстоятелствата, съществуващи към момента, в който съдът се произнася⁵⁶. Това предполага, от една страна, възможност за

49 Става въпрос за две други преюдициални запитвания от Административен съд София-град (България) (C-652/16 и C-56/17), за преюдициално запитване, отправено от Върховния съд на Словашката република в контекст, характеризиращ се с приемането на няколко последователни отказа за предоставяне на международна закрила, всеки път отменени по жалба на кандидата, във връзка с което запитващата юрисдикция се пита дали може да се счита за спазено правото на ефективна съдебна защита (C-113/17), за преюдициално запитване от Унгария (C-556/17) и за преюдициално запитване, отправено от Държавния съвет на Нидерландия (нови основания за предоставяне на убежище) (C-586/17).

50 Второто изречение на съображение 27 от Директива 2005/85 предвижда, че „[е]фективността на обжалването по отношение и на разглеждането по същество зависи от цялостната административна и правна система на всяка държава членка“.

51 Както е известно, член 3 от ЕКПЧ предвижда забрана на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание, а член 13 установява правото на ефективни правни средства за защита при нарушаване на правата и свободите, признати от тази конвенция.

52 Вж. ЕСПЧ, решение от 12 април 2005 г., Chamaiev и др. c/y Грузия и Русия (ECLI:CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, т. 448).

53 ЕСПЧ, решения от 11 юли 2000 г., Jabari c/y Турция (ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, т. 50), и от 21 януари 2011 г., M.S.S. c/y Белгия (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, т. 293 и 388).

54 В този смисъл вж. ЕСПЧ, решение от 2 октомври 2012 г., Singh и др. c/y Белгия (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, т. 103). Вж. също решения от 28 юли 2011 г., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, т. 56), и от 31 януари 2013 г., HID и BA (C-175/11, EU:C:2013:45, т. 75).

55 ЕСПЧ, решение от 2 октомври 2012 г., Singh и др. c/y Белгия (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, т. 103). В същия смисъл в решение от 28 юли 2011 г., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, т. 56), Съдът посочва, че „мотивите, поради които компетентният орган е отхвърлил молбата за убежище като неоснователна, [трябва да могат] да бъдат подложени на задълбочено изследване от националния съд“.

56 В този смисъл вж. и ЕСПЧ, решение от 2 октомври 2012 г., Singh и др. c/y Белгия (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, т. 91).

кандидата да се позовава на нови доказателства, които не са били представени пред органа, разгледал молбата за международна закрила⁵⁷, а от друга страна, правомощие на съда, разглеждащ жалбата, да извърши служебно събирането на релевантни за преценката на положението на кандидата доказателства.

70. Що се отнася до разглеждането на „нуждите от международна закрила на кандидата“, също включено в стандарта, определен в член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, то предполага възможност за съда да се произнесе, когато приеме, че разполага с всички необходими за тази цел данни („когато е приложимо“), по въпроса, който е в основата на всяко от изброените в член 46, параграф 1 от Директива 2013/32 решения, а именно въпросът дали кандидатът разполага с правото да му бъде предоставен статут на бежанец или статут на лице под субсидиарна закрила.

71. В това отношение е важно да се припомни, че признаването на статута на бежанец е „декларативен акт“⁵⁸, а не учредителен акт и че, както е уточнил Съдът в решение от 24 юни 2015 г., Н. Т. (C-373/13, EU:C:2015:413, т. 63)⁵⁹, това предполага, че държавите членки — а следователно и компетентните за разглеждане на молбите за убежище национални органи — са длъжни да предоставят такъв статут на дадено лице, когато то отговаря на минималните изисквания, установени в правото на Съюза, и „не разполагат с право на преценка в това отношение“. Следователно при разглеждането на молба за международна закрила тези органи извършват правна квалификация на фактите, което не предполага упражняването на каквато и да е оперативна самостоятелност на администрацията. Когато съдът счете, че подобна квалификация е неправилна, той следва да може съгласно член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, когато фактите, с които разполага, му позволяват това, сам да разгледа нуждите от международна закрила на кандидата, без да е длъжен да върне преписката на административния орган. Когато въз основа на това разглеждане стигне до заключението, че кандидатът отговаря на критериите, за да бъде счетен за бежанец или за да ползва субсидиарна закрила, съдът, ако не е компетентен въз основа на националното право да приеме акт, с който се предоставя международната закрила, и следователно не може да измени обжалваното решение, трябва все пак да има правомощието да формулира задължителни указания относно нуждите от международна закрила на кандидата, с които органът, който е компетентен да приеме такъв акт, е длъжен да се съобрази.

72. Въз основа на горепосоченото считам, че ако член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 е приложим към фактите по главното производство, запитващата юрисдикция ще е длъжна, доколкото е възможно, да тълкува нормите на АПК в смисъл, че при положение като това на г-жа Алхето тя е компетентна да се произнесе по молбата ѝ за международна закрила в светлината на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95, а ако подобно тълкуване не е възможно, да не прилага онези от нормите, които ѝ пречат да извърши въпросното разглеждане.

73. Не считам обаче, че същият резултат може да бъде постигнат въз основа на член 39 от Директива 2005/85, поради посочените в точка 65 по-горе причини.

⁵⁷ В този смисъл вж. ЕСПЧ, решение от 21 януари 2011 г., M.S.S. с/у Белгия (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, т. 389).

⁵⁸ Вж. съображение 21 от Директива 2011/95. Логично и признаването на статут на лице под субсидиарна закрила би следвало да е от същото естество.

⁵⁹ По този повод Съдът се е позовал на съображение 14 от Директива 2004/83, в което с подобна терминология се отбелязва, че „признаването на статута на бежанец е декларативен акт“.

Д. По петия преюдициален въпрос

74. С петия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали помощта, предоставена от UNRWA в нейната зона на действие, може да се разглежда като форма на „друга закрила“ по смисъла на член 35, първа алинея, буква б) от Директива 2013/32. Видно от акта за преюдициално запитване, този въпрос се поставя с цел да се прецени дали при обстоятелствата в главното производство Йордания може да се разглежда като „първа страна на убежище“ за г-жа Алхето. Според запитващата юрисдикция, ако може да се заключи в този смисъл, подадената от г-жа Алхето молба за международна закрила би могла да се счете за недопустима въз основа на член 33 от Директива 2013/32.

75. Преди да отговоря на този въпрос, ще припомня, че член 35, първа алинея, буква б) от Директива 2013/32 възпроизвежда текста на член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85, която предхожда Директива 2013/32. Тъй като — с оглед на уточненията в точки 58—63 от настоящото заключение — единствено разпоредбите в българското право, приети в съответствие с Директива 2005/85, са приложими по отношение на молбата за международна закрила на г-жа Алхето, петият преюдициален въпрос трябва да се счита, след преформулиране, за отнасящ се до тълкуването на член 26, първа алинея, буква б) от тази директива.

76. Член 25, параграф 1 от Директива 2005/85 — както понастоящем член 33, параграф 1 от Директива 2013/32 — предвижда, че от държавите членки не се изисква да разглеждат по същество молба за убежище, когато тази молба се счете за недопустима въз основа на едно от основанията, изброени в параграф 2. Сред тези основания в буква б) от този параграф фигурира обстоятелството трета страна да се счита за „първа страна на убежище“ за кандидата по силата на член 26 от същата Директива 2005/85. В първа алинея, букви а) и б) този член предвижда две различни положения, при които трета страна може да се счита за „първа страна на убежище“ за кандидата. Първото се отнася до случая, в който кандидатът е „признат за бежанец в тази страна“ и все още се ползва от тази защита. Второто положение се отнася до случая, в който кандидатът се ползва „от друга закрила в тази държава, като включително се ползва от принципа за невръщане“.

77. От акта за преюдициално запитване е видно обаче⁶⁰, че приложимата към молбата на г-жа Алхето редакция на член 13, алинея 2, точка 2 от ЗУБ не включва второто положение, предвидено в член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85. Според изложеното от запитващата юрисдикция при транспонирането на последната българският законодател е решил да ограничи възможността за обявяване за недопустима на молба за убежище по смисъла на член 25, параграф 2, буква б) от тази директива само до случая, в който се оказва, че кандидатът се ползва със статут на бежанец в трета сигурна държава. Както е видно от акта за преюдициално запитване, едва към момента на транспониране на Директива 2013/32 този законодател е въвел в член 13, алинея 2, точка 2 от ЗУБ и основаниято за недопустимост на молбата, свързано със случая, в който кандидатът се ползва в трета държава с „ефективна закрила, която включва спазване на принципа на забрана за връщане“. Тази редакция на член 13, алинея 2, точка 2 от ЗУБ обаче е неприложима към фактите в главното производство.

78. Съгласно член 5 от Директива 2005/85 държавите членки могат „да предвидят или да запазят по-благоприятни норми по отношение на процедурите за предоставяне и отнемане на статута на бежанец, стига тези норми да бъдат съвместими с [посочената] директива“. От текста на член 25, параграф 1 от Директива 2005/85 е видно, че държавите членки имат възможност, а не задължение, да предвидят в съответните национални процедури за

⁶⁰ Точка 49 от този акт.

разглеждане на молбите за убежище основанията за недопустимост, посочени в параграф 2 от този член, докато от съображение 22 от посочената директива се разбира, че член 25 от последната представлява *изключение* от правилото, че всички молби за убежище трябва да бъдат разгледани по същество от компетентните органи на държавите членки⁶¹.

79. Следователно при транспонирането на Директива 2005/85 българският законодател е могъл с пълно основание да реши, както е направил, да не транспонира всички основания за недопустимост на молбата за убежище, предвидени в член 25, параграф 2 от Директива 2005/85, и по-специално основаниято, следващо от член 25, параграф 2, буква б) във връзка с член 26, първа алинея, буква б) от тази директива⁶².

80. При тези обстоятелства, тъй като съгласно българското право, приложимо към разглеждането на молбата за международна закрила на г-жа Алхето, тази молба при всички случаи не е можела да бъде обявена за недопустима на основаниято, предвидено в член 25, параграф 2, буква б) във връзка с член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85, петият преюдициален въпрос, тъй като се отнася, така както е преформулиран, до тълкуването на тези разпоредби, е от хипотетично естество и следователно е недопустим⁶³.

81. Поради това по-нататък ще разгледам накратко този преюдициален въпрос изцяло при условията на евентуалност.

82. Член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85 следва да се тълкува в светлината на посоченото вече съображение 22 от тази директива, съгласно което държавите членки могат да си спестят разглеждането по същество на молба за международна закрила, когато може „с основание да се предположи, че другата страна [...] ще даде достатъчна закрила“, по-конкретно „в случаите, когато първата държава на убежище е предоставила на кандидата статут на бежанец и кандидатът е повторно приет в тази страна“.

83. От това съображение ясно личи обаче, че само закрила, *предоставена от страна, която може да се квалифицира като първа страна на убежище* за кандидата, може да бъде от значение за целите на прилагане на основаниято за недопустимост, посочено в член 25, параграф 2, буква б) във връзка с член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85. И не би могло да бъде друго, тъй като закрилата срещу връщане, която е част от съдържанието на закрилата, посочена в член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85, следва да бъде гарантирана от страната, в която кандидатът ще се върне, при условие че бъде отново приет там, ако молбата му бъде счетена за недопустима въз основа на основаниято, предвидено в член 25, втора алинея, буква б) от посочената директива. Макар организация като UNRWA да може да предостави помощ и основни услуги, отчасти доближаващи се до предоставяните от държавните органи в контекста на режим на международна или хуманитарна закрила, тя все

61 Същото може да се каже понастоящем за член 33, параграф 1 от Директива 2013/32 (вж. съображение 43 от тази директива, което има същото съдържание като съображение 22 от Директива 2005/85). Ще отбележа обаче, че Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС (СОМ/2016/0467 окончателен) въвежда в член 36, параграф 1, буква а) задължение за държавите членки да разгледат допустимостта на молбата за международна закрила на основание, изведено от понятието „първа страна на убежище“, определено в член 44 от това предложение.

62 Също така от едно сравнително проучване, извършено от ВКБООН, става ясно, че България не само не е транспонирала член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85, а че на практика, поне до 2010 г. тази държава не е прилагала понятието „първа страна на убежище“, и че обстоятелството, че дадено лице се ползва в трета страна със статут на бежанец, е било разглеждано по-скоро като причина за отхвърляне по същество на молбата за убежище, отколкото като основание за обявяването ѝ за недопустима, вж. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, март 2010 г., стр. 285, достъпно на <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 Вж. *inter alia* определение от 22 юни 2017 г., Fondul Proprietatea (C-556/15 и C-22/16, непубликувано, EU:C:2017:494, т. 20 и 21).

пак не може да предложи на лицата, попадащи в зоната ѝ на действие, гаранцията, че ако по независещи от волята им причини напуснат територията, в която се намира обичайното им пребиваване, за да отидат в друга страна в зоната на действие на тази организация, няма да бъдат върнати от тази страна в територията, от която са заминали.

84. Освен това връзката между буква а) и буква б) от първа алинея от член 26 от Директива 2005/85 води до преценката, че само закрила, която се изразява в предоставяне на кандидата от страната, считана за първа страна на убежище, на специален статут, който, макар да няма съдържанието на статута на бежанец, както е определен в относимите международни инструменти, го закрила ефективно⁶⁴, по-специално срещу връщане⁶⁵, може да бъде „друга закрила“ по смисъла на член 26, първа алинея, буква б) от посочената директива. С други думи, така както само възможността за кандидата да поиска и получи признаването на статут на бежанец не е достатъчна, за да може въпросната страна да бъде определена като първа страна на убежище по смисъла на буква а) от тази разпоредба, само предвиждането на режим на закрила, до който кандидатът би могъл да има достъп, ако бъде приет повторно в тази страна, не е достатъчно да доведе до прилагането на буква б) от посочената разпоредба и да позволи да се счете за недопустима неговата молба за международна закрила въз основа на член 25, параграф 2, буква б) от Директива 2005/85.

85. От акта за преюдициално запитване не става ясно дали г-жа Алхето, която е преминала транзитно през Йордания, оставайки там 23 дни преди да отпътува със самолет за България, се ползва в тази страна със специален статут, позволяващ ѝ по-специално да бъде закриляна от евентуално връщане в Ивицата Газа⁶⁶. Само принадлежността на г-жа Алхето към група лица (палестински бежанци, регистрирани от UNRWA), която се ползва със специален международен статут, признат от Йордания⁶⁷, не е достатъчна за целите на прилагането на член 25, параграф 2, буква б) от Директива 2005/85, тъй като условията, които тази разпоредба поставя пред възможността държавите членки да обявят за недопустима дадена молба за международна закрила, трябва да бъдат проверени с оглед на *личното положение* на кандидата.

86. По същия начин в акта за преюдициално запитване няма индикации, позволяващи да се прецени, че веднъж завърнала се в Йордания, г-жа Алхето ще има достъп до закрила или помощ от UNRWA в тази страна.

64 Според препоръките на ВКБООН държавите членки, които прилагат понятието „първа страна на убежище“, следва да тълкуват понятието „друга закрила“ съгласно член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85, а понастоящем член 35, първа алинея, буква б) от Директива 2013/32 в смисъл на „ефективна и конкретно налична“ закрила, вж. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, март 2010 г., стр. 282 и 291, достъпно на <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>; Вж. също UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive (Lisbon Expert Roundtable, 9 и 10 декември 2002 г.)*, февруари 2003 г., достъпни на <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Припомням, че прехвърлянето на кандидат за убежище в държава, в която рискува връщане в държавата си по произход, се счита за хипотеза на непряко връщане в нарушение на член 33 от Женевската конвенция. Следователно първата страна на убежище следва да предложи действителни гаранции за ефективно спазване на този принцип по отношение на кандидата. Във връзка с това ще отбележа, че Йордания, макар да е приела значителен брой палестински бежанци, не е сред държавите, подписали Женевската конвенция.

66 Във връзка с това ще отбележа, че различни случаи на връщане на палестински бежанци, по-специално с произход от Сирия, са били регистрирани от Human Rights Watch в Йордания, вж. в това отношение Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, март 2015 г., достъпен в уебсайта: <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, стр. 11. Относно спазването на принципа за забрана на връщането от страна на Йордания вж. също Human Rights Watch, *World Report*, 2018 г., стр. 307.

67 Йордания издава на палестинците, които са напуснали Ивицата Газа през 1967 г., временен паспорт, вид разрешение за преминаване, удостоверяващо пребиваването на йорданска територия. Относно действието на временния паспорт вж. изследването на A. Tiltne и H. Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, достъпно на интернет адрес https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf, стр. 32. Това изследване разкрива положението на особена бедност и ограниченията за достъп до социални, образователни и здравни услуги на палестинците с произход от Ивицата Газа, лишени от йорданско гражданство, макар и притежаващи този паспорт, вж. по-специално стр. 288 и сл. Регистрирането от UNRWA изглежда не влияе съществено по отношение на достъпността на определени основни услуги за тези лица, вж. относно здравното осигуряване по-специално стр. 99 и сл.

87. В тази връзка припомням, че в насоките си от декември 2017 г. относно прилагането на член 1, буква D от Женевската конвенция по отношение на палестинските бежанци⁶⁸, ВКБООН уточнява, че „никоя държава не може да предвиди със сигурност, че палестинските бежанци ще могат да имат достъп до закрила или помощ от UNRWA в зона на действие [на тази организация], където никога не са пребивавали, или различна от зоната, където са пребивавали по-рано“⁶⁹. Според ВКБООН прилагането на такава презумпция ще доведе до „неразумни и непреодолими за кандидата пречки“ и ще пренебрегне реалността на международните отношения, основана на принципа на суверенитет на държавите. С други думи, обстоятелството, че кандидатът за убежище, регистриран от UNRWA, се е ползвал от закрилата и помощта на тази организация на територията, в която е било обичайното му пребиваване преди да влезе в Съюза, не дава никаква гаранция за това, че ще може да продължи да се ползва от тази закрила или помощ в друга страна в рамките на зоната на действие на UNRWA, с която няма никаква предходна връзка. В случая на г-жа Алхето в акта за преюдициално запитване не се посочва никаква връзка с Йордания — нито семейна, нито от друг вид.

88. Въз основа на изложеното считам, че при обстоятелствата на спора в главното производство не са налице достатъчни гаранции, че г-жа Алхето ще има достъп до помощ от UNRWA в Йордания, ако бъде приета отново в тази държава, нито че ще се ползва в посочената държава от „Друга закрила“ по смисъла на член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85.

89. В заключение ще подчертая, че макар Женевската конвенция да не предвижда, нито да изключва изрично прибегването до мерки, целящи признаването на „закрила другаде“ (чрез прилагането на понятия като „първа страна на убежище“ или „трета сигурна държава“), тези мерки не могат да се считат за съвместими с тази конвенция, освен в рамките, в които гарантират прилагането по отношение на лицата, попадащи в определението за бежанец в член 1 от въпросната конвенция, на правата, прогласени в нея. Следователно органите на държавата членка, компетентна да разгледа молбата за международна закрила, ако възнамеряват да се позоват на понятието „първа страна на убежище“ по смисъла на член 26, първа алинея, буква б) от Директива 2005/85, а сега на член 35, първа алинея, буква б) от Директива 2013/32, е необходимо да установят действителния характер на закрилата, предоставяна от тази страна на кандидата, по-специално когато, както е случаят с Йордания, въпросната страна вече е приела значителен брой бежанци⁷⁰.

Е. По четвъртия и шестия преюдициален въпрос

90. С четвъртия си преюдициален въпрос Административен съд София-град (България) по същество иска да установи дали член 46, параграф 3 от Директива 2013/32 позволява на съда, който разглежда жалба срещу решение, с което по същество се отхвърля молба за международна закрила, да се произнесе за пръв път: i) по допустимостта на тази молба съгласно основанията, предвидени в член 33, параграф 2, букви а)—в) от Директива 2013/32, включително когато интервюто, предвидено в член 34, параграф 1 от Директива 2013/32, не е било проведено; ii) по връщането на кандидата в страната по произход или обичайно пребиваване.

⁶⁸ Посочени в бележка под линия 16 от настоящото заключение.

⁶⁹ Вж. параграф 22, точка IV, буква к) от тези насоки.

⁷⁰ Йордания е приела около два милиона палестински бежанци и изселници. Относно положението на тези лица вж. изследването на А. Tiltne и Н. Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, посочено по-горе.

91. Според мен този преюдициален въпрос е недопустим в неговата цялост поради причините, посочени в точки 57—63 от настоящото заключение. Подточка i) от посочения преюдициален въпрос също е недопустима поради причините, изложени в точки 76—80 от настоящото заключение⁷¹.

92. Що се отнася до подточка ii), ще се ограничи да отбележа, при условията на евентуалност, че разглеждането на молба за международна закрила предполага да се вземат предвид опасностите, на които кандидатът ще бъде изложен, ако бъде върнат в страната по произход или в страната, където е било обичайното му пребиваване преди да подаде въпросната молба, за да се провери дали са изпълнени критериите за признаването на статут на бежанец или на международна закрила, а принципът за забрана на връщането — спазен. От това следва, че ако се окаже, че компетентният орган правилно е преценил тези опасности в рамките на разглеждане, проведено при спазване на основните принципи и гаранции по глава II от Директива 2013/32, сам по себе си фактът, че в решението за отказ да се предостави международна закрила този орган не е заел позиция по въпроса дали кандидатът може да бъде незабавно експулсиран от територията на съответната държава членка, за да бъде върнат в страната по произход или обичайно пребиваване, не представлява пропуск, който може да доведе до отмяна на това решение. В рамките на правомощията, които са му признати съгласно член 46, параграф 3 от Директива 2013/32, съдът, който разглежда жалбата срещу това решение, може, ако счете това за уместно, да се произнесе за пръв път по този въпрос. При всички случаи е ясно, че за да се гарантира спазването на принципа за забрана на връщането, положението на кандидата трябва да бъде взето предвид от компетентния административен орган в момента, когато се решава неговото експулсиране и преди то да бъде осъществено.

93. С шестия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи с какви правомощия разполага съгласно член 46, параграф 3 от Директива 2013/95 съдът, сезиран с жалба срещу решение за отказ да се предостави международна закрила, и по-конкретно дали този съд трябва да се ограничи до проверка на законосъобразността на обжалваното решение или може да се произнесе относно нуждите от международна закрила на кандидата включително когато съгласно националното му право такава закрила може да бъде предоставена само с решение на административния орган.

94. Този преюдициален въпрос също е недопустим поради причините, посочени в точки 57—63 от настоящото заключение. По същество препращам към съображенията, развити при условията на евентуалност в точки 74 и 75 от настоящото заключение.

IV. Заключение

95. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да обяви за недопустими третия, четвъртия, петия и шестия преюдициален въпрос, отправени от Административен съд София-град (България), и да отговори на първия и втория преюдициален въпрос, както следва:

„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, следва да се тълкува в смисъл, че молбата за международна закрила,

⁷¹ Въпреки споменаването в акта за преюдициално запитване на понятието „сигурна трета страна“ по смисъла на член 38 от Директива 2013/32, от текста на четвъртия преюдициален въпрос не следва, че Административен съд София-град (България) е искал да зададе въпрос на Съда и относно основанието за недопустимост, посочено в член 33, параграф 2, буква в) от Директива 2013/32.

подадена от лице без гражданство, от палестински произход, регистрирано от UNRWA, чието обичайно пребиваване преди влизането в Съюза се е намирало в зоната на действие на тази организация, трябва да се разгледа въз основа на разпоредбите на член 12, параграф 1, буква а) от тази директива.

Член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 съдържа достатъчно точна и безусловна разпоредба, за да могат заинтересованите лица да се позовават на нея пред националните съдилища. обстоятелството, че разпоредба от правото на Съюза с директен ефект не е била посочена в производството от заинтересованата страна, не пречи националният съд да я приложи пряко, ако счете това за необходимо“.