

**Дело C-507/19****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

3 юли 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

14 май 2019 г.

**Ответник, жалбоподател в производството по обжалване и  
жалбоподател в ревизионното производство**

Bundesrepublik Deutschland

**Жалбоподател, ответник в производството по обжалване и ответник в  
ревизионното производство**

ХТ

**Предмет на спора по главното производство**

Ipso facto предоставяне на статут на бежанец съгласно член 3, параграф 3, второ изречение от Asylgesetz (Закон за убежището, наричан по-нататък „AsylG“)

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Тълкуване на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95; член 267 ДФЕС

**Преюдициални въпроси**

1. За да се прецени дали по отношение на палестинец без гражданство повече не е предоставена закрила или помощ от UNRWA по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС, трябва

ли в географско отношение да се изхожда само от съответната зона на дейност (ивицата Газа, Йордания, Ливан, Сирия и Западния бряг на река Йордан), в която лицето без гражданство реално пребивава при напускането на обхванатата от мандата на UNRWA зона (в случая, Сирия), или и от други зони на дейност, част от обхванатата от мандата на UNRWA зона?

2. Ако следва да се изхожда не само от зоната на дейност при напускането: трябва ли винаги и независимо от други условия да се изхожда от всички зони на дейност на обхванатата от мандата зона? При отрицателен отговор: трябва ли да се вземат предвид други зони на дейност само ако лицето без гражданство има съществена (териториална) връзка с тази зона на дейност? Необходимо ли е — при напускане на актуално или предишно място на пребиваване — обичайно пребиваване, за да е налице такава връзка? При проверката дали е налице съществена (териториална) връзка трябва ли да се вземат предвид други обстоятелства? При утвърдителен отговор: кои са те? От значение ли е дали към момента на напускане на обхванатата от мандата на UNRWA зона за лицето без гражданство е било възможно и разумно влизането в релевантната зона на дейност?

3. Ползва ли се лице без гражданство, което напуска обхванатата от мандата на UNRWA зона, защото в зоната на дейност, където то реално пребивава, има сериозна заплаха за него и UNRWA не е в състояние да му предостави там закрила или помощ, *ipso facto* от защитата по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС и ако преди това то е отишло в тази зона на дейност, без да е имало сериозна заплаха за него в зоната на дейност, в която е предишното му пребиваване, и без съгласно обстоятелствата към момента на преместването то да може да очаква да получи закрила или помощ от UNRWA в зоната на дейност, в която отива, и без да може в обозримо бъдеще да се върне в зоната на дейност на досегашното си пребиваване?

4. За да се прецени дали на лице без гражданство не може *ipso facto* да се предостави статут на бежанец, защото след напускането на обхванатата от мандата на UNRWA зона условията по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС са престанали да съществуват, трябва ли да се изхожда само от зоната на дейност, в която е последното обичайно пребиваване? При отрицателен отговор: обратно, трябва ли да се вземат предвид и зоните, от които съгласно втория въпрос следва да се изхожда към момента на напускане? При отрицателен отговор: по какви критерии следва да се определят зоните, които трябва да бъдат взети предвид при постановяването на решението по молбата? Предполага ли преустановяването на наличието на условията по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС (държавните или квазидържавните) органи в съответната зона на дейност да имат готовност да приемат (обратно) лицето без гражданство?

5. Ако във връзка с наличието или преустановяването на съществуването на условията по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95/ЕС зоната на дейност, в която е (последното) обичайно пребиваване, има значение: кои критерии са релевантни за установяването на обичайното пребиваване? Необходимо ли е законно пребиваване, разрешено от страната на пребиваване? При отрицателен отговор: необходимо ли е най-малкото отговорните органи в зоната на дейност съзнателно да приемат пребиваването на съответното лице без гражданство? При утвърдителен отговор в това отношение: трябва ли отговорните органи да знаят за присъствието на конкретното лице без гражданство или е достатъчно съзнателното приемане на пребиваването като член на по-голяма група лица? При отрицателен отговор: по-дългото реално пребиваване само по себе си достатъчно ли е?

### **Цитирани разпоредби на международното право**

Член 1, раздел А както и раздели D, Е и F от Конвенцията за статута на бежанците от 28 юли 1951 г. (Женевската конвенция за бежанците, наричана по-нататък „Женевската конвенция“).

### **Цитирани разпоредби на правото на Съюза**

Член 12, параграф 1, буква а), първо изречение (наричано по-нататък и „клауза за изключване“) и второ изречение (наричано по-нататък и „клауза за включване“); член 2, букви г) и н) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила.

### **Цитирани национални разпоредби**

Членове 3 („Предоставяне на статут на бежанец“), 27 („Друга закрила от преследване“), 29 („Недопустими молби“), 77 („Решение на съда“) от AsylG.

### **Цитирана практика на Съда**

Решение от 25 юли 2018 г., Алхето (C-585/16, EU:C:2018:584, т. 7, 86, 92, 110 и сл., 127, 131 и сл., 140);

Решение от 19 декември 2012 г., El Kott и др. (C-364/11, ECLI:EU:C:2012:826, т. 49—51, 52, 54, 58—65, 75—77 и 81);

Решение от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, т. 44, 51).

**Кратко представяне на фактите и производството**

- 1 Роденият в Дамаск жалбоподател е палестинец без гражданство. Той иска *ipso facto* предоставяне на статут на бежанец съгласно член 3, параграф 3, второ изречение от AsylG. По негова информация през декември 2015 г. е влязъл на територията на Федералната република. В началото на февруари 2016 г. той подава молба за предоставяне на убежище. При изслушването той заявява, че от октомври 2013 г. до 20 ноември 2015 г. е работил спорадично в Ливан. Поради факта, че не получил разрешение за пребиваване в Ливан и че ливанските сили за сигурност започнали производство по експулсирането „им“ в Сирия, той се върнал в Сирия. До напускането на страната в края на ноември 2015 г. пребивавал в Кудса (Сирия). Семейството му продължавало да живее там. Той напуснал Сирия заради войната. Жалбоподателят се страхува, че ако се върне в Сирия, ще бъде арестуван.
- 2 С решение от 29 август 2016 г. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Федерална служба за миграцията и бежанците) предоставя на жалбоподателя статут на субсидиарна закрила. Освен това отхвърля молбата му за предоставяне на убежище.
- 3 С решение от 24 ноември 2016 г. Verwaltungsgericht (Административен съд, Германия) задължава ответника да предостави на жалбоподателя статут на бежанец. Съдът се мотивира като посочва, че жалбоподателят е застрашен от преследване по смисъла на член 3 от AsylG.
- 4 В производството по обжалване жалбоподателят представя копие на удостоверение за регистрация в Агенцията на Организацията на обединените нации за подпомагане и работа с палестинските бежанци в Близкия изток (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; наричана по-нататък „UNRWA“), представено вече по повод изслушването му пред федералната служба. Видно от „Family Registration Card“ той е регистриран като член на семейство в (разположения в южната част на Дамаск лагер) Ярмук.
- 5 С решение от 18 декември 2017 г. Oberverwaltungsgericht (Областен административен съд, Австрия) отхвърля жалбата на ответника срещу решението на Verwaltungsgericht. Oberverwaltungsgericht се мотивира със следното: като лице без гражданство с палестински етнически произход жалбоподателят е бежанец по смисъла на член 3, параграф 3, второ изречение от AsylG. Закрилата на UNRWA трябва да обхваща и жалбоподателя. По отношение на него е неприложимо и изключването на основание липса на необходимост от закрила, тъй като предоставяната му от UNRWA закрила е преустановена поради независещи от волята му причини. При напускането му на Сирия съществува сериозна заплаха за личната му безопасност. Напускането на страната не следва да се счита за доброволно поради независеща от волята му принуда. Това показва предоставената му

субсидиарна закрила. Освен това към момента на напускане на страната той няма възможност да ползва закрилата на UNRWA в други части от зоната на операциите. Още преди жалбоподателят да напусне Сирия, Йордания и Ливан са затворили границите си за пребиваващи в Сирия палестински бежанци.

- 6 В подкрепа на ревизионната си жалба ответникът твърди, че следва да се изясни дали се изключва прилагането на член 12, параграф 1, буква а) второ изречение от Директива 2011/95, ако палестинец без гражданство, обект на закрила или помощ от страна на UNRWA, пребивава в друга зона на дейност на UNRWA по-дълго отколкото в зоната, в която преди е получавал помощ, и ако не се стреми да получи закрилата и помощта на UNRWA в зоната на дейност на настоящото му пребиваване.

### **Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване**

*Липса на недопустимост на молбата за предоставяне на убежище поради компетентност на „първата страна на убежище“*

- 7 Молбата на жалбоподателя за предоставяне на убежище не е недопустима съгласно член 29, параграф 1, точка 4 от AsylG. Такъв би бил случаят само ако държава, която не е държава членка на Европейския съюз и е изразила готовност да приеме обратно чужденеца, бъде разглеждана като друга трета страна по смисъла на член 27 от AsylG. С тези разпоредби на AsylG германският законодател транспонира понятието за първа страна на убежище съгласно член 35 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила. „Друга трета страна“ по смисъла на член 29, параграф 1, точка 4 във връзка с член 27 от AsylG, съответно „първа страна на убежище“ по смисъла на член 35 от Директива 2013/32, може да бъде само страна, чиято територия е различна от страната на обичайното пребиваване на кандидата.
- 8 Основанието за недопустимост съгласно член 29, параграф 1, точка 4 от AsylG не може да бъде прието, че е налице: ако последното обичайно пребиваване на жалбоподателя преди да напусне територията на мандата на UNRWA е било в Ливан, то тази страна като страна на обичайното пребиваване не би била трета страна. Като такава не би могла да се разглежда и Сирия, тъй като дори жалбоподателят да не е бил застрашен от преследване в Сирия, в края на ноември 2015 г. там не са му били гарантирани разумни условия на живот поради военен конфликт. От друга страна, ако последното обичайно пребиваване на жалбоподателя е било в Сирия, Ливан не би могла да се счита за друга трета страна, съответно за първа страна на убежище, тъй като след като е напуснал Сирия, в края на ноември 2015 г., жалбоподателят не е пребивавал повече в Ливан.

***Обоснованост на молбата за предоставяне на убежище, ако на жалбоподателя ipso facto е предоставен статут на бежанец***

- 9 Молбата за предоставяне на убежище би била уважена по същество, ако а) са налице условията на член 1, раздел D, първо и второ изречение от Женевската конвенция, на член 12, параграф 1, буква а), първо и второ изречение от Директива 2011/95, респ. на член 3, параграф 3, първо и второ изречение от AsylG, с които са транспонирани същите разпоредби от директивата, и ако б) не са налице основанията за изключване по смисъла на член 1, раздели E и F от Женевската конвенция, член 12, параграф 1, буква б), и член 12, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/95 и член 3, параграф 2 от AsylG, с които са транспонирани същите разпоредби от Директивата.
- 10 Съгласно член 1, раздел D, първо изречение от Женевската конвенция тази конвенция не се прилага по отношение на лица, ползващи се в момента от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците. Когато оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквито и да било причини и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации, съгласно член 1, раздел D, второ изречение от Женевската конвенция тези лица ipso facto попадат в обхвата на разпоредбите на тази конвенция. Клаузата за изключване съгласно член 1, раздел D, първо изречение от Женевската конвенция и клаузата за включване съгласно член 1, раздел D, второ изречение от Женевската конвенция представляват единство, в смисъл че Женевската конвенция се прилага само ако са изпълнени условията и на двата параграфа от тази разпоредба.
- 11 Съгласно член 12, параграф 1, буква а), първо изречение от Директива 2011/95 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 Г от Женевската конвенция относно закрилата или помощта от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от върховния комисар за бежанците на ООН. Съгласно член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 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 тази директива.
- 12 Спрямо жалбоподателя не са налице основанията за изключване по смисъла на член 12, параграф 1, буква б) и член 12, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/95. Освен това той отговаря на условията на клаузата за изключване по член 12, параграф 1, буква а), първо изречение от същата директива.

- 13 UNRWA е една от посочените в цитираните разпоредби органи или агенции на ООН. Конкретното значение на двете алтернативни форми на грижа „закрила“ и „помощ“ се определя от дейностите, които UNRWA извършва в рамките на мисията си. Определящо в тази насока е дали съответното лице е част от група лица, чиято грижа е поета от UNRWA в съответствие с мандата ѝ. Такъв е случаят най-малкото по отношение на лицата, които — както жалбоподателят в разглеждания случай — (все още) са регистрирани в UNRWA като палестински бежанци. Това тълкуване отразява смисъла и целта на клаузата за изключване, която трябва да гарантира, че палестинските бежанци ще бъдат приемани основно от UNRWA, а не от страните по договора, по-специално не от арабските страни.
- 14 Клаузата за изключване се отнася само за онези лица, които действително се ползват от помощта на UNRWA. Въпросните разпоредби трябва да се тълкуват стеснително. Основание за изключването от кръга на бежанците е налице не само по отношение на лицата, които към момента се ползват от защитата на UNRWA, но и по отношение на лицата, които реално са се ползвали от тази защита малко преди подаването на молбата за предоставяне на убежище.
- 15 Жалбоподателят се е ползвал от закрилата или помощта на UNRWA малко преди да подаде молбата си за предоставяне на убежище, тъй като съгласно неговата „Family Registration Card“ той е бил регистриран като член на семейство в (разположения в южната част на Дамаск лагер) Ярмук.
- 16 Без да са изяснени преюдициалните въпроси, запитващата юрисдикция не може да прецени дали по отношение на жалбоподателя са изпълнени условията на клаузата за включване по член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95.
- 17 Клаузата за включване служи за избягване на празноти в закрилата. Поради това в Европейския съюз вече не съществува възможност за общо изключване на признаването за бежанец по Женевската конвенция, ако UNRWA вече не предоставя закрила или помощ на лице, което иска международна закрила. Това се презюмира, когато въз основа на индивидуална преценка на всички относими факти се установи, че има сериозна заплаха за личната безопасност на съответния палестинец без гражданство и че UNRWA, чиято помощ е била поискана от това лице, не е в състояние да му осигури условия на живот, отговарящи на нейната мисия, като така посоченият палестинец е принуден поради независещи от волята му обстоятелства да напусне зоната на действие на UNRWA.
- 18 В рамките на преценката дали такава закрила или помощ е преустановена по някакви причини, според запитващата юрисдикция следва да се направи разграничение по смисъла на клаузата за включване между момента на напускане на територията на мандата на UNRWA и меродавния съгласно член 77, параграф 1, първо изречение от AsylG момент. Според тази

юрисдикция съществува концептуална разлика между територията на мандата на UNRWA (Area of Operations, вж. UNRWA, CERI VII.C.) като съвкупност от зони на дейност, от една страна, и отделните зони на дейност (Fields of Operation, вж. UNRWA, CERI VII.E.), от друга.

- 19 С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали при преценката за наличието на условията на клаузата за включване към момента на напускане на територията на мандата на UNRWA в географско отношение е от значение единствено зоната на дейност на последното действително пребиваване на съответното лице без гражданство или в тази насока трябва да се вземат предвид и други зони на дейност.
- 20 Запитващата юрисдикция счита, че трябва да се вземе предвид не само съответната зона на дейност, в която реално е пребивавало лицето без гражданство при напускане на територията на мандата на UNRWA, но и другите зони на дейност, част от територията на мандата на UNRWA, съгласно всички обстоятелства на конкретния случай.
- 21 Вторият преюдициален въпрос цели да изясни — когато се преценява дали условията на клаузата за включване са налице — при какви условия трябва да се включат други зони на дейност, освен ако не следва генерално да се вземе предвид цялата обхваната от мандата зона.
- 22 Според запитващата юрисдикция освен зоната на дейност на последното действително пребиваване следва да се вземат предвид и зоните на дейност, с които лицето без гражданство е имало съществена връзка преди напускането на обхванатата от мандата на UNRWA зона.
- 23 Палестинец без гражданство може да се ползва от гаранцията за закрила и помощ в зона на дейност, различна от тази на последното действително пребиваване, само ако има такава съществена връзка с тази зона. Подобна връзка може да се основава на собствено предишно пребиваване на това място, но може да е свързана и с обстоятелства като например пребиваването там на близки роднини. Освен това трябва да бъде възможно и разумно палестинецът без гражданство да влиза и да пребивава в тази зона на дейност. При това спрямо разрешението за влизане се прилага правото на съответната зона на дейност.
- 24 Практиката на Съда обаче би могла да бъде тълкувана в смисъл, че от значение винаги и независимо дали е осигурена фактическа възможност за достъп е цялата обхваната от мандата зона, тъй като действителното последващо предоставяне на закрила или помощ в зоната на действие на UNRWA е достатъчно и понятието за зона на действие — най-малкото в решение Алхето (т. 7, 131 и сл.) — се използва в смисъл на цялата трансгранична обхваната от мандата зона. Ето защо запитващата юрисдикция иска да се изясни дали тълкува правилно директивата. В този контекст следва да се изясни и дали последното актуално или предишно



обичайно пребиваване в друга зона на дейност е условие палестинец без гражданство да може да се ползва там от закрилата и помощ на UNRWA.

- 25 Третият преюдициален въпрос цели да изясни дали съществува ограничение при преместването от едно място на друго между различните зони на дейност, ако се приеме, че условията на клаузата за включване са налице.
- 26 В практиката на Съда е изяснено, че само по себе си отсъствието от обхванатата от мандата на UNRWA зона или доброволното решение за напускането ѝ, не следва да се класифицира като преустановяване на закрилата или помощта (решение El Kott и др., т. 49 и сл., 59). Според запитващата юрисдикция на третия въпрос трябва да се отговори в смисъл, че въведеното в член 12, параграф 1, буква а), първо изречение от Директива 2011/95 изключване на признаването на статута на бежанец се отнася и до лице без гражданство, което напуска обхванатата от мандата на UNRWA зона, тъй като в зоната на дейност на неговото реално пребиваване има сериозна заплаха за личната му безопасност и UNRWA не е в състояние да предостави там закрила или помощ, доколкото то се е преместило в тази зона на дейност без да е било принудено, макар че в зоната на дейност на предишното му пребиваване не е имало сериозна заплаха за личната му безопасност и съгласно обстоятелствата в момента на преминаването лицето не е очаквало да получи закрила или помощ от UNRWA в приемащата зоната на дейност и в обозримо бъдеще да се върне в зоната на дейност на досегашното си пребиваване.
- 27 Четвъртият преюдициален въпрос трябва да изясни дали за преценката дали в релевантния момент на постановяване на решението (член 77 от AsylG) са налице условията на клаузата за включване в географско отношение трябва да се вземе предвид само зоната на дейност на последното обичайно пребиваване на съответното лице без гражданство, или в това отношение трябва да се вземат предвид и други зони на дейност.
- 28 За да бъде *ipso facto* предоставен статут на бежанец съгласно член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от Директива 2011/95 не е достатъчно към момента на напускане на обхванатата от мандата на UNRWA зона закрилата или помощта на заинтересованото лице да е била преустановена. Освен това, и в релевантния съгласно член 77 от AsylG момент на последното съдебно заседание или на постановяването на решението на съда, който разглежда делото по същество, за съответното лице трябва да е невъзможно да се върне в зоната на действие и отново да се ползва от закрила или помощ от UNRWA.
- 29 Запитващата юрисдикция е склонна да приеме, че при проверката дали условията на клаузата за включване продължават да са налице, наред със зоната на дейност на последното обичайно пребиваване трябва да се включат и зоните на дейност, с които съответното лице без гражданство има съществена връзка. Такава връзка е възможно да се създаде при

действително пребиваване, което обаче (все още) не е обичайно. Същевременно тя може да се основава и на други обстоятелства като например пребиваването на близки роднини в тази зона на дейност. Пребиваването на заинтересованото лице там трябва да бъде възможно и разумно.

- 30 С петия преюдициален въпрос трябва да се изясни значението — съобразно отговорите на останалите въпроси — на потенциално значимото понятие за обичайно пребиваване.
- 31 Запитващата юрисдикция клони към схващането, че и в този контекст приемането на (последно) обичайно пребиваване предполага само, че лицето без гражданство действително е намерило центъра на жизнените си интереси в съответната зона на дейност, а не само пребивава временно там, и че компетентните органи не са предприели индивидуални мерки за извеждането му. Не е необходимо и пребиваването да е законно.
- 32 Съгласно националната съдебна практика условие за обичайното пребиваване е лицето да живее за неопределено време в съответната страна, а не само временно, и поради това извеждането да е несигурно. Обективните обстоятелства на пребиваването трябва да сочат известна последователност и правомерност. На мястото на обичайното пребиваване трябва да е центърът на съществуване на лицето. Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали дадената от нея дефиниция за страна на обичайното пребиваване, изведена от националното право, съответства и на понятието в правото на Съюза (вж. член 2, буква г) и по-специално буква н) от Директива 2011/95) и до каква степен съгласно това определение са от значение другите обстоятелства, посочени в преюдициалните въпроси.