

Дело C-753/23 [Krasiliva]ⁱ

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

7 декември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Nejvyšší správní soud (Чехия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

30 ноември 2023 г.

Жалбоподател в първоинстационното производство:

A.N.

Ответник в първоинстационното производство:

Ministerstvo vnitra

Предмет на главното производство

Спорът в главното производство е дали молба за издаване на разрешение за пребиваване с цел предоставяне на временна закрила на чужденец, подадена от лице, което е гражданин на държава извън Европейския съюз, може да се отхвърли като недопустима по-специално поради това, че лицето е подало молба за предоставяне на временна закрила в друга държава членка, както и дали производството по отхвърляне на молбата подлежи на съдебен контрол.

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

Преюдициални въпроси

1. Допуска ли член 8, параграф 1 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета, включително предвид споразумението между държавите членки за неприлагане на член 11 от нея, разпоредба от националното право, съгласно която молба за издаване на разрешение за пребиваване с цел предоставяне на временна закрила е недопустима, ако чужденецът е подал молба за издаване на разрешение за пребиваване в друга държава членка или ако вече му е издадено разрешение за пребиваване в друга държава членка?

2. Има ли право лице, което се ползва с временна закрила по Директива 2001/55/ЕО на Съвета, на ефективно правно средство за защита пред съд на основание член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, ако държава членка не му издаде разрешение за пребиваване по смисъла на член 8, параграф 1 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Договор за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“): член 78, първо изречение

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“): член 47, първа алинея

Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (наричана по-нататък „Директива 2001/55“): член 2, букви а) и ж), член 5, параграф 3, първо изречение, член 8, параграф 1, член 11, член 15, параграф 6, член 26, параграф 4, член 28, параграф 1, член 29

Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (наричано по-нататък „Решението на Съвета“): съображение 16

Съобщение на Комисията 2022/С 126 I/01 за оперативни насоки за прилагането на Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (наричано по-нататък „Съобщение 2022/С 126 I/01“)

Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (наричан по-нататък „Шенгенският кодекс“): член 6, параграф 1, буква б)

Процедурен правилник на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Процедурният правилник“): член 107, параграф 1

Посочени разпоредби от националното право

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (Закон № 221/2003 за временната закрила на чужденци): член 1, параграф 1, буква б), член 2, параграф 1, член 4, параграф 1, член 17, параграф 1

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (Закон № 65/2022 за някои мерки във връзка с въоръжения конфликт на територията на Украйна, предизвикан от нахлуването на войски на Руската федерация; наричан по-нататък „Lex Украйна“): член 2, член 4, параграф 3, първо изречение

Съгласно член 5, параграф 1 от Lex Украйна молбата за предоставяне на временна закрила е недопустима, ако а) не е подадена лично, б) е подадена от чужденец, който не е посочен в член 3, с) е подадена от чужденец, който е поискал предоставяне на временна или международна закрила в друга държава членка на Европейския съюз, d) е подадена от чужденец, на който е предоставена временна или международна закрила в друга държава членка на Европейския съюз, е) е подадена от чужденец, който е гражданин на Европейския съюз, на държава, обвързана със сключен с Европейския съюз международен договор, признаващ му еквивалентно право на свободно движение като това на гражданите на Европейския съюз, или на държава, която е обвързана със Споразумението за Европейско икономическо пространство (ЕИП).

В член 5, параграф 2 от Lex Украйна се предвижда, че Ministerstvo vnitra [Министерство на вътрешните работи] или Policie České republiky [Полиция на Чешката република] отхвърля недопустимата молба на чужденеца и го уведомява за причината, поради която молбата е счетена за недопустима; съдебният контрол се изключва.

Фактите, основните доводи и главното производство

- 1 А.Н. е гражданка на Украйна. След като влиза на територията на Европейския съюз тя подава молба за предоставяне на временна закрила през юли 2022 г. в Германия, а след това през септември 2022 г. в Чехия. До момента не е взето решение да ѝ се предостави временна закрила в

Германия. Ministerstvo vnitra (Министерство на вътрешните работи) отхвърля молбата ѝ като недопустима на основание член 5, параграф 1, букви с) и d) от Lex Украина. От тези разпоредби следва, че причината за отхвърляне на молбата по-специално е подаването от съответното лице на молба за предоставяне на временна закрила в друга държава членка или предоставянето на такава закрила в друга държава членка.

- 2 A.N. подава жалба срещу Ministerstvo vnitra до Městský soud v Praze (Градски съд Прага, Чехия, наричан по-нататък „градският съд“), твърдейки, че съгласно Директива 2001/55 е лице, на което може да се предостави временна закрила, тъй като в Директива 2001/55 не се посочва, че причина за изключване на временната закрила е подаването от чужденеца на молба за предоставяне на временна закрила в друга държава членка.
- 3 Градският съд уважава жалбата. На първо място той проверява дали е компетентен да се произнесе по случая, тъй като член 5, параграф 2 от Lex Украина изключва възможността за съдебен контрол върху отхвърлянето на молба за предоставяне на временна закрила поради нейната недопустимост. Градският съд взема предвид, че изключването на възможността за съдебен контрол противоречи на член 29 от Директива 2001/55, тъй като то трябва да се прилага само в хипотезите по член 28 от Директива 2001/55. Тъй като този съд признава A.N. за лице, изключено от възможността да се ползва от временна закрила по смисъла на член 29 от Директива 2001/55, според него лицето има право на обжалване въз основа на същия член във връзка с член 47, първа алинея от Хартата. Поради тези причини градският съд стига до извода, че Директива 2001/55 има директен ефект, оставящ без приложение член 5, параграф 1, буква с) от Lex Украина.
- 4 Ministerstvo vnitra подава касационна жалба срещу решението на Градския съд, в която посочва, че Lex Украина не изключва кандидата от възможността да се ползва с временна закрила. Разпоредбата на член 5, параграф 1, букви с) и d) от този закон се прилагали за лице, на което вече е предоставена временна закрила или което е поискало нейното предоставяне в друга държава (наричано по-нататък „кандидатът, подаващ последваща молба“). Посочените разпоредби обаче не се прилагали за лице, което за пръв път иска предоставяне на временна закрила в държава членка (наричано по-нататък „кандидатът, подаващ първа молба“). Що се отнася до член 28 от Директива 2001/55 Ministerstvo vnitra твърди, че с Lex Украина този член изобщо не се транспонира в националното право, нито пък се допълва. До недопустимостта на молбата за предоставяне на временна закрила се стигало само в хипотези, които не били уредени в Директива 2001/55, от което следвало, че законодателят на Съюза е предоставил на държавите членки свобода за приемане на съответната правна уредба. Ministerstvo vnitra освен това посочва, че съгласно Решението на Съвета чужденците имат право да изберат в коя държава членка да подадат молба за предоставяне на временна закрила, но това не означава, че могат да подават молби по няколко пъти в държавите членки или да изберат държавата, която

им допада най-много, и добавя, че многократното подаване на молби натоварва капацитета на държави членки по приемане на търсещи закрила лица.

- 5 В становището си по касационната жалба A.N. посочва, че отговаря на определението за „разселено лице“ и с предоставянето на временна закрила това обстоятелство само се потвърждава. Според нея твърдението, че определено лице не е разселено лице, тъй като вече пребивава в друга държава членка, признала му временна закрила, противоречи на Директива 2001/55 и Решението на Съвета. A.N. припомня, че i) до момента не ѝ е предоставена временна закрила в никоя държава членка, ii) поради това не злоупотребява с това право и iii) държавите членки са се споразумели да не прилагат член 11 от Директива 2001/55, чиято цел е да се предотврати вторичното придвижване на лица.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

Първият преюдициален въпрос

- 6 Запитващата юрисдикция размишлява над проблема дали временната закрила по Директива 2001/55 е особен вид процедура, чиято цел е да се даде възможност на разселените лица да получат разрешения за пребиваване на територията на определена държава членка и там да се ползват от свързаните с временната закрила права, които същевременно произтичат от тези разрешения за пребиваване, или пък това е независим правен статут на разселените лица, въведен с Решението на Съвета въз основа на член 5, параграф 3 от същата директива. Запитващата юрисдикция приема, че правото да се получат разрешения за пребиваване, правещи възможно пребиваването на територията на държава членка, е част от временната закрила и че ако произтичащото от тях право на пребиваване може да се разбира по този начин, то държавата членка е длъжна безусловно да издаде разрешение за пребиваване на кандидата, подаващ първа молба, освен ако не са налице предпоставките по член 28 от тази директива за изключване на съответното лице от възможността да се ползва от временна закрила.
- 7 Запитващата юрисдикция обаче не е сигурна дали от Директива 2001/55 произтича задължение държавата членка да издава разрешения за пребиваване по член 8, параграф 1 от нея, включително когато разрешението за пребиваване се иска от кандидат, подаващ последваща молба. Запитващата юрисдикция се позовава на членове 15 и 26 от посочената директива, от които според нея следва, че винаги само една държава членка дава възможност на съответното лице да се ползва от временна закрила, а именно тази, която му е издала разрешение за пребиваване. Според запитващата юрисдикция от тези разпоредби обаче не може да се разбере как трябва да се гледа на доброволното преместване на лице, ползващо се с

временна закрила, от една държава членка в друга с цел отново да се ползва от временна закрила в тази друга държава членка.

- 8 Запитващата юрисдикция счита, че ключово значение в това отношение имат член 8, параграф 1 и член 11 от Директива 2001/55.
- 9 Според запитващата юрисдикция с член 8, параграф 1 от Директива 2001/55 се въвежда право кандидатът, подаващ първа молба, да подаде молба за издаване на разрешение за пребиваване, но в него не се предвижда задължение държавата членка да издаде разрешение за пребиваване на кандидата, подаващ последваща молба. Съгласно член 3, параграф 5 от Директива 2001/55 държавите членки действително са оправомощени да приемат по-благоприятни условия за лицата, по отношение на които се прилага режимът на временна закрила, и да издадат разрешение за пребиваване на кандидата, подаващ последваща молба, но когато в националното законодателство такава възможно е изключена не се стига до намаляване на равнището на закрила на кандидата, подаващ последваща молба, нито пък се затруднява упражняването на правата му, черпени от временната закрила. Временната закрила съответно се признава на кандидата, подаващ последваща молба, в тази държава членка, в която за пръв път е подал молба за издаване на разрешение за пребиваване. Поради това в хипотезата на кандидат, подаващ последваща молба, не се прилагат нито член 28, параграф 1, нито член 29 от Директива 2001/55. Според запитващата юрисдикция изводът, че става въпрос за право на държавата членка, а не за нейно задължение, се подкрепя от съображение 16 от Решението на Съвета и от изразената позиция от Комисията в Съобщение 2022/C 126 I/01, че „[a]ко [...] лице[, ползващо се с временна закрила] впоследствие се премести в друга държава членка, в която получава друго разрешение за пребиваване под временна закрила, първоначално издаденото разрешение за пребиваване и произтичащите от него права трябва да изтекат и да бъдат оттеглени в съответствие с членове 15, параграф 6 и член 26, параграф 4 от Директива 2001/55/ЕО“.
- 10 Що се отнася до член 11 от Директива 2001/55, запитващата юрисдикция счита, че изключването на прилагането на тази разпоредба може да доведе до възникване на задължение за държавите членки да издават разрешения за пребиваване и съответно да предоставят временна закрила, включително на кандидат, подаващ последваща молба. Според запитващата юрисдикция в член 11 от посочената директива при това ясно се посочва, че лицето, което се ползва с временна закрила, трябва да пребивава в държавата, която му е издала разрешение за пребиваване и която признава правата му, произтичащи от временната закрила. Тъй като обаче за разселените лица от Украйна между държавите членки се е стигнало до сключването на споразумение, с което прилагането на тази разпоредба се изключва¹,

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf>

държавите членки изглежда дават възможност за свободно движение на лицата, ползващи се с временна закрила, между държавите членки отвъд това, което следва от член 6, параграф 1, буква б) от Шенгенския кодекс.

- 11 В такава хипотеза член 8, параграф 1 от Директива 2001/55 трябва да се тълкува в смисъл, че правото да се получи разрешение за пребиваване от кандидата, подаващ последваща молба в друга държава членка, произтича от правото на свободно движение на лицата, което държавите членки са решили солидарно да се предостави на разселените лица от Украйна. Такова тълкуване обаче излиза извън обхвата на задълженията на държавите членки, произтичащи от Директива 2001/55, и изглежда не е било предвидено към момента на приемането ѝ.

Вторият преюдициален въпрос

- 12 Същността на този въпрос е да се установи дали на член 47, първа алинея от Хартата съответства национална правна уредба, а именно член 5, параграф 2 от Лех Украйна, който изключва осъществяването на съдебен контрол върху отхвърлянето на молбата за издаване на разрешение за пребиваване с цел предоставяне на временна закрила поради причините, посочени в член 5, параграф 1 от същия закон, където наред с останалото се посочва, че молбата е недопустима, ако се явява последваща за кандидата.
- 13 Друга колегия на запитващата юрисдикция се произнася в смисъл, че с правото на обжалване по член 29 от Директива 2001/55 се ползват само лицата, които са изключени от възможността да се ползват от временна закрила въз основа на член 28, параграф 1 от тази директива, поради което с това право не се ползва подаващият последваща молба кандидат, на който е призната временна закрила в друга държава членка. В посочената съдебна практика тази проблематика се счита за *acte clair*. Запитващата юрисдикция (тоест колегията, отправяща настоящото преюдициално запитване) е съгласна, че член 29 от Директива 2001/55 е неприложим в такава хипотеза, но според нея трябва да се реши дали правото на ефективно правно средство за защита не произтича от член 47, първа алинея от Хартата.
- 14 В този контекст запитващата юрисдикция се позовава на практиката на Съда на ЕС относно i) член 47, първа алинея от Хартата и произтичащите от него задължения за държавите членки², и ii) възможността за прилагане на правото на Съюза и основните права³. Запитващата юрисдикция счита, че правото на лицата, ползващи се с временна закрила, да получат разрешения за пребиваване на територията на някоя от държавите членки произтича

² Решение на Съда на ЕС от 16 май 2017 г., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 44.

³ Решения на Съда на ЕС от 26 февруари 2013 г., *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19–21, и от 26 септември 2013 г., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 72 и 73.

пряко от член 8, параграф 1 от Директива 2001/55 и че Ministerstvo vnitra, отхвърляйки молбата в производството в съответствие с член 5, параграф 2 от Lex Украина, е приложило правото на Съюза, като от всичко това следва, че разглежданото положение попада в приложното поле на основните права, гарантирани с Хартата, и съответно в приложното поле на правото на ефективно правно средство за защита пред съд по член 47, първа алинея от Хартата⁴. Поради това според запитващата юрисдикция изключването на възможността издаването на разрешения за пребиваване да се обжалва чрез осъществяване на съдебен контрол съгласно член 5, параграф 2 от Lex Украина противоречи на правото на Съюза, тъй като лице, ползващо се с временна закрила, има право на ефективно правно средство за защита пред съд, без оглед на причината, поради която разрешение за пребиваване не е издадено от държавата членка. В противен случай то не бил могло да поиска от съд да се прецени дали има право да получи разрешение за пребиваване.

Молбата за произнасяне по реда на спешното преюдициално производство

- 15 На основание член 107, параграф 1 от Процедурния правилник и член 78, първо изречение ДФЕС запитващата юрисдикция иска от Съда на ЕС да разгледа преюдициалните въпроси по реда на спешното преюдициално производство. Запитващата юрисдикция посочва, че разглежданата проблематика все още не е била обсъждана в практиката на Съда на ЕС и даването на отговор на преюдициалните въпроси има съществено значение не само за разглеждания случай, но и за цялата действаща понастоящем система за предоставяне на временна закрила в държавите членки въз основа на Решението на Съвета. Временната закрила ще се признава до 4 март 2025 г. Поради това спешно трябва да се вземе решение дали и по какъв начин държавите членки могат да поставят условия за издаването на разрешения за пребиваване на лица, ползващи се с временна закрила, във връзка с миграцията на такива лица между държавите членки. Вземайки предвид големия брой случаи в Чехия, в които разрешения за пребиваване не се издават на лица, ползващи се с временна закрила, поради наличието на някои от основанията за недопустимост по член 5, параграф 1 от Lex Украина, необходимо е също така спешно да се изясни дали такива лица имат право на ефективно правно средство за защита пред съд.

Предложение за отговор на преюдициалните въпроси

- 16 Запитващата юрисдикция предлага на преюдициалните въпроси да се отговори по следния начин:

1. Член 8, параграф 1 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета, включително предвид споразумението между държавите членки за неприлагане на член

⁴ Решение на Съда на ЕС от 17 декември 2015 г., Abdoulaye Amadou Fall, C-239/14, EU:C:2015:824, т. 51.

11 от нея, допуска разпоредба от националното право, съгласно която молба за издаване на разрешение за пребиваване с цел предоставяне на временна закрила е недопустима, ако чужденецът е подал молба за издаване на разрешение за пребиваване в друга държава членка или ако вече му е издадено разрешение за пребиваване в друга държава членка.

2. Лице, което се ползва с временна закрила по Директива 2001/55/ЕО на Съвета, има право на ефективно правно средство за защита пред съд на основание член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, ако държава членка не му издаде разрешение за пребиваване по смисъла на член 8, параграф 1 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ