

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. На следващо място са изложени съображения за незаконосъобразност и на предвиденото в обжалваното решение на Министерския съвет лицата с чуждо гражданство или без гражданство да получават временна закрила без изричното им волеизявление. Според жалбоподателя възможността за получаване на временна закрила по своя характер е право, а не принуда, като засегнатите лица следва да могат свободно да решат дали да се възползват от това свое право или не, а не то да им бъде налагано по силата на процесното решение, без изричното им волеизявление. В съдебно заседание пълномощникът адвокат Петков посочва и че текстът на решението, който реферира към лица с чуждо гражданство и без гражданство, напуснали Украйна, е напълно неразбираем и съществено опорочава акта, тъй като от него не може да бъде идентифицираната група лица, която се има предвид. По изложените съображения за незаконосъобразност на оспореното решение, се иска отмяната му с всички произтичащи от това последици.

По делото, по реда на чл. 182, ал. 3 от АПК, към оспорването на Фондация за достъп до права - ФАР срещу Решение № 180 от 30 март 2022 година на Министерски съвет е присъединена Фондация "Български адвокати за правата на човека". В молбата за присъединяване се твърди, че решението в неговата цялост е незаконосъобразно, като издадено в противоречие с материалния закон. В допълнително писмено становище се поддържа, че срокът до 15 април 2022 г. за получаване на временна закрила, отнасящ се лица с чуждо гражданство или без гражданство, напуснали Украйна в резултат на военните действия е незаконосъобразен и противоречи на приложимото материално право на Европейския съюз. Изложени са подробни съображения за това, че Министерски съвет, като е въвел допълнителни условия/критерии за предоставянето на временна закрила, е издал общ административен акт, който противоречи на разпоредбите на Закона за убежището и бежанците /ЗУБ/. На последно място се сочи и незаконосъобразност на обжалваното РМС поради предвидената възможност лицата с чуждо гражданство или без гражданство да получават временна закрила без изричното им волеизявление, в подкрепа на което се цитират разпоредби от Директива 2001/55/ЕО и Решението на Съвета от 4 март 2022 г. Отправена е молба за отмяна на Решение № 180 от 30 март 2022 година на Министерски съвет на Република България с всички произтичащи от това последици.

Ответникът – Министерски съвет на Република България, чрез процесуалния представител В. Димитров – правен съветник в дирекция „Правна“, в писмени становища и в проведеното съдебно заседание, счита жалбата за недопустима поради липса на правен интерес от оспорване на решението. Посочва, че доколкото с оспорваното решение се изменя първоначално приетото Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г., в случай на отмяната му ще остане да действа изменената т. 3, в която определеният срок за получаване на временна закрила е до 31 март 2022 г. По същество излага съображения за неоснователност на жалбата, тъй като предвиденият в решението срок не ограничава получаването на временна

закрила на лицата, напуснали Украйна, а се отнася единствено до хипотезата, в която същите могат да получат временна закрила и без да са успели да се регистрират и да направят изрично волеизявление за това поради различни причини. Според ответника, оспореното решение не само че не противоречи на Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г. и на Директива 2001/55/ЕО, но предоставя допълнителни права и възможности на описаните групи лица.

Върховният административен съд, в настоящия състав на четвърто отделение, като взе предвид доказателствата по делото и доводите на страните, съобрази следното:

Жалбата е процесуално допустима като подадена в срока по чл. 179 АПК, от активно легитимирани лица и срещу подлежащ на съдебен контрол общ административен акт.

От приложената административна преписка се установява, че с Решение № 180 от 30 март 2022 година на Министерски съвет на Република България за изменение на Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г. за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България, на основание чл. 2, ал. 2 от ЗУБ, т. 3 е изменена така: „3. Лицата с чуждо гражданство или без гражданство, напуснали Украйна в резултат на военни действия, които са влезли и останали на територията на Република България, могат да получават временна закрила и без изричното им волеизявление и регистрация за ползване на временна закрила, в срок до 15 април 2022 г.“ Съгласно т. 3 на измененото Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г., лицата с чуждо гражданство или без гражданство, напуснали Украйна в резултат на военните действия и влезли и останали на територията на Република България, получават временна закрила считано от 24 февруари 2022 г. до изричното им волеизявление за ползване на временна закрила, но не по-късно от 31 март 2022 г.

Не се споделят доводите на ответника, че за жалбоподателя липсва правен интерес от оспорването на процесното решение, тъй като отмяната му би довела до възстановяване на действието на Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г., в частта по т. 3, преди изменението ѝ, тоест ще бъде възстановено действието на старата норма. Евентуалното отменително решение на Върховния административен съд не произвежда възстановително действие по отношение на преходящата редакция на съответната разпоредба /в случая по отношение на регламентирания срок/. В този случай, в компетентността на Министерския съвет е, ако прецени, да преодолее правния вакуум, който ще възникне от произнасянето на съда, като издаде ново законосъобразно решение, при съобразяване на основанията и мотивите за отмяната на предходното такова.

Върховният административен съд, четвърто отделение, като прецени събраните по делото доказателства и становищата на страните и след като съобразно чл. 168 АПК във вр. с чл. 184 от АПК извърши проверка за законосъобразност на оспорения административен акт на всички основания по

чл. 146 от АПК намира, че разгледана по същество жалбата е основателна, по следните съображения:

Оспореното решение е издадено от компетентен държавен орган, в рамките на нормативно възложените му правомощия по чл. 2, ал. 2 от ЗУБ, съгласно който „Министерският съвет предоставя временна закрила по чл. 1а, ал. 3, въведена с решение на Съвета на Европейския съюз. Срокът на временната закрила се определя с решението на Съвета на Европейския съюз.“

Актът е постановен при спазване на административнопроизводствените правила, в изискуемата писмена форма, при излагане на мотиви за приемането му. Издаването му е мотивирано със следните предхождащи документи: 1. Протокол № 14 от заседанието на Министерския съвет на 30 март 2022 г., съдържащ дневния ред на заседанието и приетите решения, включително проекта на процесното решение под т. 30; 2. Доклад от заместник-министър председателя по ефективно управление до Министерския съвет; 3. Проект на Решение за изменение на Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г. за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България; 4. Съгласувателно становище на Министерство на финансите; 5. Финансова обосновка. По преписката са представени и последващо решение № 240 от 15 април 2022 за допълнение на Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г. за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България, изменено с Решение № 180 на Министерския съвет от 2022 г., ведно с документите послужили за издаването му.

Постановеното Решение № 180 от 30 март 2022 година на Министерски съвет на Република България обаче противоречи на разпоредбите на материалния закон - отменително основания по чл. 146, ал. 1, т. 4 от АПК. Налице е колизия на общия административен акт с националната правна уредба и с норми от правото на Европейския съюз.

На първо място, срокът до 15 април 2022 г. за получаване на временна закрила, отнасящ се за лица с чуждо гражданство и лица без гражданство, напуснали Украйна в резултат на военните действия противоречи на приложимото материално право на Европейския съюз. 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 /ОВ L 71, 4.3.2022 г./ и самата Директива 2001/55/ЕО не съдържат разпоредби, които да предоставят възможност държавите – членки да въведат времеви ограничения за лицата, които имат право на временна закрила да заявят желанието си да се ползват от нея, още повече правото им да бъде преклудирано след изтичането на определен с нарочен акт срок. Видно от съображение 12 от Преамбюла на Директивата, по същността си минималните стандарти за предоставяне на временна закрила предполагат, че държавите-членки разполагат с правомощията за приемане или прилагане на по-благоприятни разпоредби по отношение на лицата, ползващи се с временна

закрила, в случаите на масово навлизане на разселени лица. Според член 3, § 5 от посочената Директива, същата не засяга изключителното право на държавите-членки да приемат или запазят по-благоприятни условия за лицата, по отношение на които се прилага режимът на временна закрила. При тези нормативни положения на правото на ЕС, следва да се приеме, че предвиденият в решението на Министерски съвет срок представлява рестриктивно условие, което противоречи на посочените актове, тъй като по аргумент от противното държавите – членки нямат право да приемат по – неблагоприятни условия от тези, предвидени в Директива 2001/55/ЕО за лицата, посочени в член 2. Предвидените минимални стандарти имат за цел да осигурят в най-голяма степен правата на уязвимите групи лица и да гарантират оптималното им възприемане от държавите-членки, по начин по който националното им законодателство да отговори на нуждите от международна закрила. Обжалваното решение влиза в противоречие с тези цели и по този начин не може да отговори на необходимостта от гарантиране на безопасното преминаване на лицата с цел завръщане в тяхната държава или регион по произход. При това се явява ирелевантно възражението на ответника, че установеният срок се отнася единствено до хипотезата, в която лицата могат да получат временна закрила и без да са успели да се регистрират и да направят изрично волеизявление за това поради различни причини. Изводът за противоречие на регламентирания срок до 15 април 2022 г. с приложимото материално право на Европейския съюз не може да бъде опроверган и от тезата на ответника, че същият не ограничава временната закрила, а напротив – обхваща и лицата, които не са регистрирани в първите седмици след военния конфликт. Впрочем тази теза не опровергава никое от оплакванията на двамата жалбоподатели за незаконосъобразност на решението на Министерския съвет.

На следващо място, според настоящия съдебен състав, е налице неяснота относно кръга на лица имащи право на временна закрила. Категориите лица, които имат право на временна закрила в Република България вследствие на военните действия в Украйна са посочени в член 2, § 1, § 2 и § 3 от Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година и са както следва:

а) украински граждани, пребиваващи в Украйна преди 24 февруари 2022 г.;

б) лица без гражданство и граждани на трети държави, различни от Украйна, които са се ползвали от международна закрила или равностойна национална закрила в Украйна преди 24 февруари 2022 г.;

в) членове на семейството на лицата, посочени в букви а) и б).

г) лицата без гражданство и граждани на трети държави, различни от Украйна, които могат да докажат, че са пребивавали законно в Украйна преди 24 февруари 2022 г. въз основа на валидно разрешение за постоянно пребиваване, издадено в съответствие с украинското право, и които не могат да се завърнат трайно в своята държава или регион по произход при безопасни условия. За тази категория лица алтернативно е предвидена възможност

държавите членки да прилагат адекватна закрила съгласно националното си право.

д) други лица, включително спрямо лица без гражданство и граждани на трети държави, различни от Украйна, които са пребивавали законно в Украйна и които не могат да се завърнат трайно в своята държава или регион по произход при безопасни условия - в съответствие с член 7 от Директива 2001/55/ЕО.

Очертаният от Решение № 180 от 30 март 2022 година на Министерския съвет кръг на правоимащите лица – лицата с чуждо гражданство или без гражданство, напуснали Украйна в резултат на военните действия, които са влезли и останали на територията на Република България, не съответства на посоченият в Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година, тъй като от него не може да бъде идентифицирана групата/групите лица, за които се отнася. Аргументи в тази насока не могат да бъдат изведени и от доклада на заместник-министър председателя по ефективно управление до Министерския съвет във връзка с приемането на основаното Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г., доколкото в него е посочено, че временната закрила следва да обхване всички лица, напуснали Украйна в резултат на военните действия и влезли и останали на територията на Република България, до определен срок, в който те следва да заявят изрично дали искат да ползват статута на временна закрила. От друга страна формулировката на решението не съдържа регламентирани допълнителни изисквания към лицата /напр. валидно разрешение за постоянно пребиваване, удостоверяване на законно пребиваване в Украйна/. При това се явява в противоречие с член 2, § 1, § 2 и § 3 от Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година. Изложеното обосновава извод за незаконосъобразност на решението, а не както се твърди от жалбоподателя Фондация за достъп до права – ФАР нищожност, тъй като тежестта на порока не засяга фундаментални правни положения, които при никакви условия не могат да бъдат преодолени.

Атакуваното решение на Министерския съвет противоречи и на разпоредбите на ЗУБ. Съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗУБ Министерският съвет предоставя временна закрила по чл. 1а, ал. 3, въведена с решение на Съвета на Европейския съюз. Срокът на временната закрила се определя с решението на Съвета на Европейския съюз. Според чл. 1а, ал. 3 от ЗУБ временна закрила се предоставя в случай на масово навлизане на чужденци, които са принудени да напуснат държавата си по произход, поради въоръжен конфликт, гражданска война, чужда агресия, нарушаване на човешките права или насилие в големи размери на територията на съответната държава или в отделен район от нея и които не могат по тези причини да се завърнат там. Член 17, ал. 5 от ЗУБ посочва, че временна закрила се отнема на чужденеца, когато се установи наличието на основание по чл. 12, ал. 1, т. 1 – 3 или за когото има сериозни основания да се предполага, че представлява опасност за националната сигурност или за обществото. Съгласно чл. 39, ал. 1 от ЗУБ чужденците с предоставена временна закрила имат право: 1. да останат на територията на Република България; 2. на труд и професионално обучение; 3. на подходящо настаняване или на средства за настаняване при необходимост; 4. на социално подпомагане; 5. на здравно осигуряване, достъпна медицинска помощ и на

медицински услуги при условията и по реда за българските граждани, с изключение на медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност по смисъла на § 1, т. 22 от допълнителните разпоредби на Закона за здравното осигуряване; б. свободно да се завръщат в държавата си по произход. АLINEЯ 2 от своя страна предвижда на чужденците, ползващи се от временна закрила, писмено се предоставя информация на разбираем за тях език за правилата относно временната закрила. В ал. 4 на чл. 39 е уредено настаняването на непридружените малолетни или непълнолетни чужденци, ползващи се от временна закрила. Съгласно чл. 39, ал. 5 от ЗУБ чужденец, ползващ се от временна закрила, който подаде молба за предоставяне на международна закрила, не може да се ползва от правата на чужденец в производство за предоставяне на международна закрила. Правото на чужденец, ползващ се от временна закрила, да се събере със своя съпруг, с техните ненавършили пълнолетие и невстъпили в брак деца, е регламентирано в чл. 39а от ЗУБ. Освен това, в чл. 41, ал. 1, т. 5 и ал. 5 от ЗУБ е установено правото на чужденците да им бъде издадена регистрационна карта. От посочените разпоредби е видно, че законодателят е дал изчерпателна нормативна регламентация на института на временната закрила, включително и на правата на нуждаещите се от такава закрила лица. Не е предвидена обаче възможност такава закрила да бъде получавана без регистрация на лицата и да бъде ограничена до определена дата, по преценка на Министерски съвет. Както беше посочено, срокът на временната закрила се определя с решението на Съвета на Европейския съюз. Правомощия на Министерски съвет за въвеждане на допълнителни критерии при предоставянето на временна закрила не са предвидени и в Раздел V „Правила при временна закрила“ на Глава шеста „Производство“ на ЗУБ, поради което Решение № 180 от 30 март 2022 година на Министерски съвет е издадено в противоречие с материалния закон.

На последно, но не по значение място следва да се посочи, че е незаконосъобразно и предвиденото в обжалваното решение лицата с чуждо гражданство или без гражданство да получават временна закрила, без изричното им волеизявление. Съгласно съображение 16 от преамбюла на Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година, след като държава членка е издала разрешение за пребиваване в съответствие с Директива 2001/55/ЕО, лицето, ползващо се с временна закрила, което има право да пътува в рамките на Съюза в продължение на 90 дни в рамките на 180-дневен период, следва да може да се възползва от правата, произтичащи от временната закрила, само в държавата членка, която е издала разрешението за пребиваване. Това следва да не засяга възможността държава членка да реши да издаде по всяко време разрешение за пребиваване на лица, ползващи се с временна закрила съгласно настоящото решение. От посоченото принципно положение следва, че лицето, ползващо се с временна закрила, има гарантирано право да се възползва от правата, произтичащи от временната закрила, само в държавата членка, която е издала разрешението за пребиваване. Както основателно е посочено от жалбоподателя Фондация за достъп до права – ФАР, лицата, пристигащи от Украйна могат да вземат решение да не останат на територията на Република България, а да отпътуват до друга държава – членка, в която желаят да упражнят правата си произтичащи от предоставената там временна закрила. Освен това, предоставянето на временна закрила на лицата, без тяхното изрично волеизявление ги лишава от

възможността да изберат да кандидатстват за незабавна закрила или да кандидатстват за индивидуална международна закрила, каквато възможност им е предоставена по силата на Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година и член 17 и член 19 от Директива 2001/55/ЕО. Този извод следва и от член 3, § 1 на Директивата, според който Режимът на временната закрила не е преюдициален по отношение на признаването на бежански статут по Женевската конвенция. Също така според чл. 4, ал. 1 от ЗУБ всеки чужденец може да поиска предоставяне на закрила в Република България в съответствие с разпоредбите на този закон, като в ал. 2 на същия член е посочено, че искането за предоставяне на закрила се осъществява лично и по собствена воля. От това основно законово положение следва категоричния извод, че предоставянето на която и да било от формите на закрила се осъществява единствено чрез изрично волеизявление на лицето в тази насока. Освен това, съгласно установената съдебна практика волеизявлението на лицето или искането му по своята правна същност представлява твърдение, че това лице притежава материалното право да получи от органа административен акт, който разпорежда определени субективни права. Преценката дали да сезира съответния орган, който да се произнесе дали тези права съществуват или не, трябва да принадлежи на лицето, а не органа, доколкото в случая Министерски съвет не е бил задължен да започне производство по своя инициатива /служебно/.

Основна европейска ценност, възприета като принцип в действащото международно и национално законодателство, е равното третиране при упражняването на което и да е право. В тесен смисъл това означава недопускане на по-неблагоприятни условия за определени категории лица в сравнение с други да реализират предоставените им възможности да потърсят и получат международна закрила. Въоръженият конфликт в Украйна, който е дал основание на Европейската комисия да предложи извънредни мерки, не може да бъде основание държавите-членки да приемат законодателни решения, които противоречат на основните принципи на правото, с единствения мотив да сведат до минимум формалностите поради спешността на ситуацията.

С оглед на всичко изложено оспореното решение е издадено от компетентен орган, но при неправилно приложение на материалния закон, поради което са налице отменителните основания по чл. 146, т. 4 от АПК и същото следва да се отмени.

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Върховният административен съд, четвърто отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № 180 от 30 март 2022 година на Министерски съвет на Република България за изменение на Решение № 144 на Министерския съвет от 2022 г. за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България, с което на основание чл. 2, ал. 2 от Закона за убежището

и бежанците, т. 3 е изменена така: „3. Лицата с чуждо гражданство или без гражданство, напуснали Украйна в резултат на военни действия, които са влезли и останали на територията на Република България, могат да получават временна закрила и без изричното им волеизявление и регистрация за ползване на временна закрила, в срок до 15 април 2022 г.“

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщенията до страните.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ РУМЯНА БОРИСОВА

секретар:

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ЛЮБОМИРА МОТОВА

/п/ СВЕТОСЛАВ СЛАВОВ

- Проектът е осъществен с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



-
-
- Версия 2.1.0
- Правата върху информацията в този уеб-сайт са на Върховния административен съд