

# РЕШЕНИЕ

№ 7426

гр. София, 21.12.2020 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 21 състав**, в публично заседание на 10.12.2020 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Красимира Проданова**

при участието на секретаря Кристина Петрова, като разгледа дело номер **8413** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК, вр. чл. 21ж от Закона за чужденците в Република България.

Образувано е по жалба от А. С. А. О., [дата на раждане] в [населено място], П. от майка А. Т. Х. А.-О., родена през 1947 г. в [населено място], П. и баща С. А. Х. А.-О., роден през 1945 г. [населено място], П., като предмет на съдебен контрол за законосъобразност е отказ за предоставяне на статут на лице без гражданство на територията на Република България, рег. № 5364р-12806 от 24.07.2020 г., издаден от директора на дирекция „Миграция“. Излагат се доводи за постановяване на решението при съществено противоречие на административно производствените правила – основание за оспорване по чл. 146, т. 3 от АПК и при противоречие с материалноправни разпоредби – основание за оспорване по чл. 146, т. 4 от АПК. Претендира се отмяната на обжалвания отказ.

Ответникът – директорът на дирекция „Миграция“ изразява становище за неоснователност на жалбата в депозираната писмена защита. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, като обсъди становищата на страните и доказателствата по делото и направи проверка на основание чл. 168, ал. 1 на законосъобразността на оспорения административен акт и на посоченото в жалбата основание по чл. 146, т. 3 от АПК, приема за установени следните обстоятелства по делото:

А. С. А. О. е влязал на територията на Република България на 11.08.2009 г. След извършена справка в Автоматизираната информационна система „Единен регистър за

чужденци" се установява, че лицето е подавало молби за предоставяне на международна закрила, по които има постановен и влязъл в сила отказ за предоставяне на статут на бежанец и хуманитарен статут.

На основание чл. 21в, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България А. С. А. О. е подал Заявление за предоставяне на статут на лице без гражданство на 12.02.2020 г. в дирекция „Миграция“, с информация относно място на раждане [населено място], П.; майка А. Т. Х. А. О., родена през 1947 г. в [населено място], П. и баща С. А. Х. А. О., роден през 1945 г. [населено място], П..

В съответствие с чл. 21в, ал. 6 от Закона за чужденците в Република, при подаване на заявлението кандидатът е уведомен за правата и задълженията си във връзка с образуването на производството, както и за последствията от неспазване на задълженията му, като е съставен протокол. В съответствие с чл. 21г, ал. 2 от Закона за чужденците в Република България, с кандидата е било проведено интервю, като е съставен протокол от изслушването. По време на изслушването кандидатът е посочил, че е роден в [населено място], П., че родителите му са родени в [населено място], П., че той е гражданин на П.. След анализ на събраните доказателства и проведеното интервю административният орган е направил извода, че чужденецът е гражданин на П., обстоятелство, което е приел за установено от представеното удостоверение за раждане, издадено от посолството на Държавата П. в Република България, в което е отразено, че е палестинец.

Прието е, че не са налице условията по чл. 21д, т. 4 от Закона за чужденците в Република България, съгласно който статут на лице без гражданство може да се предостави на чужденец, който не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство.

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е подадена чрез административния орган, в съответствие с чл. 152, ал. 1 от АПК, в преклузивния срок по чл. 146 от АПК, и е допустима.

По същество, жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

С обжалвания административен акт на А. С. А. О., [дата на раждане] в [населено място], П. от майка А. Т. Х. А.-О., родена през 1947 г. в [населено място], П. и баща С. А. Х. А.-О., роден през 1945 г. [населено място], П., е отказано предоставяне на статут на лице без гражданство на територията на Република България, рег. № 5364р-12806 от 24.07.2020 г., издаден от директора на дирекция „Миграция“.

Оспорваният административен акт е издаден от компетентен орган, в кръга на правомощията му при спазване изискванията на материалния и процесуалния закон и целта на закона.

Отказът е издаден в писмена форма с всички необходими реквизити по чл.59 от АПК. Спазена е изцяло и процедурата, разписана в Закона за чужденците в Република България и на правилника за неговото прилагане /ЗЧРБ и ППЗЧРБ/ относно предоставяне на статут на лице без гражданство, както и процедурните правила съгласно АПК, поради което не са налице процесуални нарушения при издаването на оспорения акт.

Отказ № 5364р-5083/11.03.2020 г. на директора на дирекция "Миграция" е издаден на основание чл. 21 д, т. 4 от ЗЧРБ. Съгласно цитираната законова разпоредба „директорът на дирекция "Миграция" или оправомощено от него длъжностно лице издава решение за отказ за предоставяне на статут на лице без гражданство, когато се установи, че кандидатът: пребивава незаконно на територията на Република България

към датата на подаване на заявлението и не отговаря на изискванията на този закон и на правилника за неговото прилагане относно предоставянето на статут на лице без гражданство."

Не е спорно обстоятелството, че А. С. А. О., [дата на раждане] в П., няма разрешено право на пребиваване на територията на Република България и към момента на подаване на заявлението пребивава без правно основание, с което е изпълнено първото условие на нормата на чл.21д, т.4 ЗЧРБ.

По отношение на второто условие, ЗЧРБ предвижда статут на лице без гражданство да може да се предостави на чужденец, който не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство /чл.21б ЗЧРБ/.

След анализ на събраните по делото доказателства и анализ на приложимите правни разпоредби следва извода за правилност на решението на административния орган. Изводите си тази съдебна инстанция съобразява с приложимите правни разпоредби на Закона за чужденците в Република България, Конвенцията за статута на лицата без гражданство, приета в Ню Й. на 28 септември 1954 г., Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство (чл. 9), и събраните по делото доказателства. Несъмнено обстоятелството, че Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. определя лицето без гражданство като лице, което не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство, изисква да бъде направен и анализ на начина, по който тази държава на практика е прилагала своите закони в конкретния случай. Следва също така да бъде проследено историческото развитие на палестинското гражданство (в която част тази съдебна инстанция ще използва информацията, съдържаща се в „P. N. and C., current C. and F. P., A. K., E. U. I., F., R. S. Centre for A. S.“). Съдът ще съобрази и значението на издадения на чужденеца палестински паспорт, със значението, придадено му от Споразуменията от О., подписани през 1994 г., с отбелязването на обстоятелството, че дори липсата на документи за гражданство не може да обоснове извода, че едно лице е без гражданство (в тази връзка съдът ще използва и информацията, съдържаща се на страницата на N. R. C. - U. and S.: the P. P. R. and Access to R. and I. D. in the G. Strip). Несъмнено подлежи на съобразяване и обстоятелството, че спорът следва да бъде решен при съобразяване на обстоятелството на неприложимост на нормите на международната закрила (доколкото това съдебно производство не е образувано по направено искане за предоставяне на международна закрила), независимо от обстоятелството, че анализът на събраните по делото доказателства би предположил наличието на предпоставките за предоставяне на международна закрила на жалбоподателя. Анализът на тези правни норми, съобразяването на обстоятелството на гражданството като основно човешко право, приложимото според тази съдебна инстанция законодателство в Държавата П. (проследено хронологично), а именно P. N. C., 1964, the D. of I., 1988, the D. of P., 1993, the B. L., 2002, 2003, the Draft P. C., който ще бъде направен в това съдебно решение, съобразени с представените и събрани по делото доказателства, обосновава извода за законосъобразност на решението на административния орган.

Действително, тази съдебна инстанция съобразява обстоятелството, че съгласно чл. 15 от Всеобщата декларация за правата на човека всеки човек има право на гражданство. Съгласно чл. 5 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, в съответствие с основните задължения, посочени в чл. 2 на тази конвенция, държавите – страни по конвенцията се задължават да забранят и

премахнат расовата дискриминация във всичките ѝ форми и да гарантират правото на всеки на равенство пред закона, особено при ползването на следните права – правото по б. d, iii, е правото на гражданство. Съгласно чл. 24, ал. 3 от Международния пакт за граждански и политически права всяко лице има право да придобие гражданство. Съгласно чл. 9 от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство договарящите се държави не могат да лишават лице или група от лица от тяхното гражданство на расови, етнически, религиозни или политически основания. Следва да се съобрази и обстоятелството, че предметния обхват на този правен спор е определен, като същият не се отнася до предоставянето на международна закрила. Притежаването на гражданство или националност на съответната държава се приема от международното публично право като обстоятелство, което има значителен ефект за всяко едно лице. То е свързано и с възможността на лицето да пребивава и да се завърне в страната си. Това обстоятелство е признато още от ранния етап на развитието на международното право и е ясно изразено в чл. 13, ал. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, съгласно който всеки човек има право да напусне всяка страна, включително своята, и да се връща в страната си, както и в чл. 12, ал. 4 от Международния пакт за граждански и политически права, съгласно който никой не може да бъде произволно лишен от правото да влезе в собствената си страна. В общ коментар № 27 на Комисията на ООН за правата на човека се посочва, че правото на човек да влиза в собствената си страна показва специалната връзка, която съществува между този човек и тази страна, като това право има различни аспекти. То включва и правото на човека да остане в собствената му страна, то включва не само правото на човека да се завърне в страната си след като я е напуснал, но то дава също така правото да се завърне в страната си за първи път, ако е бил роден извън тази страна. Както и се посочи, обаче в това съдебно решение, същото няма да включва аспектите, свързани с гражданството във връзка с предоставянето на международна закрила. Приема се, че въпросите на гражданството са част от вътрешната компетентност на съответната държава. Приложимостта на вътрешното право, обаче може да е ограничена от подобни решения на други държави или от международното право. Така в консултативното си становище относно декретите за националност на Т. и М. от 1923 г. Постоянната палата за международно правосъдие приема, че въпросът дали дадена материя е предмет единствено на вътрешната компетентност на държавата по същество е относителен въпрос, тъй като зависи от развитието на международните отношения. Този подход е възприет и в Х. конвенция от 1930 г. по определени въпроси, отнасящи до колизии между законодателствата за гражданството, като съобразно чл. 1 от конвенцията всяка държава е компетентна да определя в своето законодателство кои лица са нейни граждани, като това законодателство се признава от другите държави доколкото съответства на международните конвенции, международните обичаи и общоприетите принципи на правото, отнасящи се до гражданството. Този подход е възприет и в Европейската Конвенция за гражданството, ратифицирана от Република България през 2005 г., като съгласно чл. 3 всяка държава определя сама в своето законодателство кои са нейните граждани, като това законодателство трябва да бъде прието от другите държави дотолкова, доколкото е в съответствие с приложимите международни конвенции, с обичайното международно право и с общоприетите правни принципи по въпросите на гражданството. Съгласно чл. 15 от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. никой не може да бъде произволно лишен от своето гражданство, нито да му бъде

отказано правото да смени гражданството си. Както и приема правната теория в основата на това право е съществуването на релевантна връзка между лицето и държавата. Международният съд на ООН определя по следния начин гражданството и обуславящите го връзки в делото N. (L. v. G.) – съгласно практиката на държавите, арбитражните и съдебните решения и становищата на авторите, гражданството е юридическа връзка, основана върху социален факт на привързаност, автентична екзистенциална, материална и емоционална връзка, заедно с наличието на взаимни права и задължения.

Интерамериканският съд по правата на човека определя гражданството като политическата и юридическата връзка, която свързва едно лице с дадена държава и го привързва към нея с отношения на лоялност и вяроност, давайки му по този начин право на дипломатическа закрила от тази държава (решение от м. май 1999 г. по дело Castillo-R. и др. срещу П.). Както и се посочи по-горе в мотивите на това съдебно решение съгласно чл. 1, параграф 1 от Конвенцията за статута на лицата без гражданство, лице без гражданство означава лице, което не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство. Несъмнено е, че посочената дефиниция има много широк обхват. През 1949 г., преди приемането на конвенцията за бежанците, в доклада, подготвен от Икономическия и социален съвет на ООН, в част III посочва, че са налице две категории лица без гражданство – лица без гражданство *de jure* и лица без гражданство *de facto*. Лицата без гражданство *de jure* са тези, които не са граждани на никоя държава, защото или поради рождение или пък впоследствие те не са получили гражданство или защото по време на живота си те са загубили своето гражданство и не са придобили ново гражданство. Лицата без гражданство *de facto* са тези, които напускат страната на която са граждани повече не се ползват от защитата и подкрепата на националните власти или поради причината, че тези власти отказват да им дадат тази защита и подкрепа, или пък защото те самите са отхвърлили защитата и подкрепата на държавата, на която са граждани. Анализът на посочената дефиниция предполага извода, че тя не препраща към правата, с които разполагат лицата с гражданство, нито към реда за предоставяне на гражданство или пък за достъпа до гражданство. Поради тази причина определянето дали едно лице се разглежда като гражданин в съответствие със законодателството на дадена държава предполага анализ на начина, по който тази държава на практика е прилагала своите закони за гражданството, поради което в процесния случай това несъмнено означава да се направи преглед на съответните закони на държавата, с която лицето има привързаност, в процесния случай Държавата П.. Следва да се съобрази и обстоятелството на историческото развитие на Държавата П., както и обстоятелството, че родителите на жалбоподателя са родени в [населено място].

А. С. А. О. няма разрешено право на пребиваване на територията на Р България, поради което е изпълнено първото условие на чл.21д, т.4 от ЗЧРБ. От представеното към заявлението удостоверение за раждане, е видно, че гражданството на посоченото лице е палестинец. Следователно, явявайки се гражданин на Палестинска не е изпълнил условието на чл.21б, ал.1 ЗЧРБ „статут на лице без гражданство може да се предостави на чужденец, който не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство". Съгласно Наръчника за защита на лицата без гражданство на ВКБООН от 2014 г., във връзка с дефиницията за лице без гражданство съгласно чл.1, параграф 1 от Конвенцията за правата на лицата без

гражданство от 1954 г., е необходимо преди всичко да се изследва дали чужденеца се явява гражданин на държавата, с която има определена привързаност, в случая държавата по месторождение на лицето - П..

Република България поддържа официални връзки с Организацията за освобождение на П. (О.), която е призната от международната общност за законен представител на палестинския народ, от февруари 1973 г.

Би следвало също така да се приеме, че документи от съответните компетентни органи на държавата, които удостоверяват, че съответното лице е нейн гражданин, представляват надеждни доказателства за наличието на гражданство (в процесния случай по делото е представено удостоверение за раждане, издадено от посолството на Държавата П. в Република България, съобразно което чужденецът е палестинец, [дата на раждане] в [населено място], П. от майка А. Т. Х. А.-О., родена през 1947 г. в [населено място], П. и баща С. А. Х. А.-О., роден през 1945 г. [населено място], П..

В удостоверението за раждане № 017/24.01.2020 г., представената информация е най-актуална и за разлика от служебна бележка № 347/15.10.2009 г., чужденецът е посочен единствено като „палестинец" и липсва информация, че същият е лице без гражданство, както се твърди от жалбоподателя на база информацията, съдържаща се в служебната бележка, от преди 11 г. Следователно през 2020г. Посолството на Държавата П. не твърди, че чужденеца е лице без гражданство.

А. С. А. О., като роден на територията на П. от родители палестинци, същият се явява гражданин на Държавата П., това се потвърждава косвено и от представената от жалбоподателя служебна бележка от Посолството на П. от 2009 г., където се твърди, че чужденецът има лична карта №[ЕИК], издадена на 16.03.2005 г. от палестинската власт в [населено място]. Като притежател на такъв документи чужденецът се явяват граждани на държавата П., тъй като за да се издаде личен документ чужденецът е фигурирал в регистъра на населението на П.. Следователно щом веднъж на чужденеца е издадена лична карта, то същият притежава палестински идентификационен номер и вероятно може да се издаде нов палестински личен документ, което отново би потвърдило, че А. С. А. О. е гражданин на П.. Същият не е представил и документ от Посолството на Държавата П., че не е техен гражданин, макар че твърди това, а единствено представя удостоверение за раждане, където е определен като палестинец.

Наведените в жалбата доводи, че И. контролира кой получава лична карта или паспорт на Палестинската автономия и може да не отговори на искания за издаване или подновяване на палестински лични документи, не следва да се вземат предвид, тъй като не са относими за конкретния

случай, предвид факта че жалбоподателя няма регистрирано искане за издаване на паспорт, което да не е удовлетворено. Липсват данни чужденецът да е правил постъпки издаване на паспорта и такава услуга да му е отказана.

Контролът, който оказва И. при преминаването на границата с П. също не може да се издига като довод, доказващ липсата на граждани от една призната държава.

По отношение на тълкуването на дефиницията, така както същата е определена в чл. 1 от Конвенцията за правата на лицата без гражданство от 1954 г., тази съдебна инстанция възприема тълкуването, дадено в Наръчника за защита на лицата без гражданство на ВКБООН от 2014 г. Съгласно това тълкуване (раздел В, общи заключения) член 1, параграф 1 от Конвенцията следва да се тълкувано с обичайното значение на текста, но в контекста и като се отчита предмета и целта на конвенцията. Както се посочва в преамбюла и в подготвителните текстове, предмета и целта на конвенцията е да осигури на лицата без гражданство най-широкото ползване на основните права и свободи. Създателите на конвенцията са възнамерявали да подобрят положението на лицата без гражданство като регулират техния статут. Всяко лице се смята за лице без гражданство от момента, от който е налице изпълнение на условията по чл. 1, параграф 1 от конвенцията. По този начин всяко едно заключение, направено от държава, или пък от ВКБООН, че едно лице изпълнява условията по чл. 1, параграф 1 от конвенцията има по-скоро декларативен, а не конститутивен характер. Член 1, параграф 1 от конвенцията следва да бъде анализиран, като се раздели на две части – лицето да не се разглежда като гражданин от държавата в съответствие с нейното законодателство (едната част) и от нито една държава (втората част). Съгласно наръчника, когато се определя дали едно лице попада в обхвата на чл. 1, параграф 1 е по-разумно от практическа гледна точка първо да се разгледа дефиницията в нейната първа част, тъй като това не само ще стесни обхвата по отношение на държавите, с които лицето има определена привързаност, но също така ще предостави възможността да не се вземат предвид образуванията, които не попадат в обхвата на понятието за държава съобразно разбирането на международното право.

Независимо, че дефиницията по чл. 1, параграф 1 е формулирана по негативен начин – не се счита за гражданин на която и да е държава, изследването по отношение на обстоятелството дали едно лице е лице без гражданство е ограничено до държавата, с която съответното лице има привързаност – в частност раждане на нейната територия, произход, брак, придобиване на постоянно местожителство (в процесния случай –

произход, доколкото родителите на жалбоподателя са палестински граждани, родени в [населено място]). В някои случаи това обстоятелство може да ограничи изследването само по отношение на една държава, какъвто е настоящия случай (Държавата П.). Понятието държава не е дефинирано в конвенцията, като приложими в този аспект се определят разпоредбите на Конвенцията за правата и задълженията на държавите от 1933 г. (Конвенцията от М.), съгласно чл. 1 от която държавата, като субект на международното право, притежава следните характеристики – постоянно население, определена територия, правителство и способността да влиза в отношения с други държави. Тези разпоредби, по-известни като критериите от М. са придобили статут на обичайно международно право. Действително, самата конвенция е продукт на времето си, като посочените в нея критерии за държавност се основават на принципа на ефективността, приет в правната доктрина от края на 19 и началото на 20 век. За определянето на държава по смисъла на чл. 1, параграф 1 от конвенцията за лицата без гражданство не е необходимо държавата да има международно признание от други държави, или пък да е член на ООН. Независимо от това обстоятелство, в ръководството на ВКБООН се подчертава и наличието на друго разбиране по отношение на този аспект. Първата част от дефиницията по чл. 1, ал. 1 е свързана с обхвата на понятието „съобразно нейното право“. Това понятие следва да се разбира по-широко, като включва не само законодателството, но също така министерските декрети, заповеди, съдебната практика, и където е подходящо и обичайното право. Установяването на обстоятелството дали едно лице не се счита за гражданин на съответната държава съобразно нейното право изисква внимателен анализ на обстоятелството как държавата прилага националното си право за всеки отделен случай, като това представлява комбинация от установяване на фактите и правото.

Установяването на това обстоятелство предполага проследяване на историческото развитие на палестинското гражданство. Както и се посочи по-горе в това съдебно решение, в частта по установяване на фактите за проследяването на това обстоятелство ще се използва информацията, съдържаща се в изследването „P. N. and C., current C. and F. P., A. K., E. U. I., F., R. S. Centre for A. S.“. Съгласно информацията, съдържаща се в това изследване, П. е част от Османската империя почти четири века (1517 – 1917). Под османското владичество П. не е единна държава, а е разделена на различни административни единици, наречени санджаци. По това време обитателите на П. са граждани на Османската империя. През 1917 г. в П. се установява т.нар. Британски мандат (мандат за управление, даден от Л. на нациите на Великобритания на част от територията на



разпадналата се Османска империя, намираща се в Близкия изток). По време на този мандат (1917 – 1922) палестинците остават *de jure* граждани на Османската империя. През 1922 г. на конференцията в С. Р., Л. на нациите връчва на Великобритания мандата за П., като обяснява това с необходимостта от установяване в страната на политически, административни и икономически условия за безопасното образуване на еврейски национален дом. В преамбюла е включена и т.нар. декларация „Б.“. Според мандата Великобритания се задължава да се способства за придобиването на палестинско гражданство от страна на евреите, които изберат П. за място на своето постоянно местожителство (чл. 7). През 1922 г. британското правителство приема т.нар. Конституция на П., която обаче не регламентира пряко въпроса с гражданството, но в чл. 59 отбелязва, че що се отнася до термина чужденци, то той няма да включва гражданите на Османската империя (без обаче да посочва кои са гражданите на Османската империя). Този акт е променен през 1935 г., като чл. 59 посочва, че чужденци са всичките тези лица, които не са палестински граждани. Съгласно Закона за палестинското гражданство от 1925 г. гражданите на Османската империя в П. се считат за граждани на П.. Всъщност този закон за палестинското гражданство от 1925 г. за първи път посочва ясно кои лица се определят като палестински граждани, както и при какви обстоятелства може да се придобие и да се загуби палестинско гражданство.

Съгласно чл. 1, ал. 1 гражданите на Османската империя, които обитават П. от 1 август 1925 г. се считат за палестински граждани. Този текст е изменен през 1931 г., предвиждайки, че тези граждани на Османската империя, които не са обитавали П. на 1 август 1925 г., но които обичайно се намират на територията на страната на 6 август 1924 г. (когато официално влиза в сила Конвенцията от Л., където П. официално е отделена от Османската империя) се считат за палестинци, освен ако до 1931 г. те са придобили друго гражданство. В последващите изменения е приет втори параграф на чл. 2 на Закона за гражданството, който предвижда, че този, който изпълнява условията на предходния член, но който е придобил друго гражданство, но продължава да има постоянни връзки с П., може да поиска придобиването на гражданство на П., по отношение на което искане Палестинското правителство има правото да приеме, или да откаже. За този период, освен гражданите на Османската империя, които се считат за палестински граждани или които могат да подадат искане за придобиване на палестинско гражданство, палестинско гражданство може да се придобие по рождение, натурализация, брак. Периодът, който следва Британския мандат е началото на разделянето на

П. на три териториално-политически зони (И., Западния бряг и Ивицата Газа), като това разделение обуславя и различните правни системи, които съществуват в тези зони. Западният бряг и Т. са обединени, като формират Х. Кралство Й., като това обединение между двете страни на река Й. продължава теоретично да съществува и след 1967 г., когато двата бряга официално са разделени през 1988 г. Ивицата Газа е под контрола на Е., но никога не е присъединена към Е. и остава отделна част. Държавата И. се създава като част от историческата П.. Съгласно информацията, съдържаща се в посоченото изследване, нещата са различни по отношение на палестинците от Ивицата Газа, като се посочва, че Е. никога не е анексирал, нито е направил опити да анексира Ивицата Газа, не е имало и опити от негова страна да асимилира палестинците от Ивицата Газа. Поради тази причина са налице редица препращания в египетското законодателство по отношение на палестинското гражданство, като Е. винаги отказва да предостави египетско гражданство на жителите на Ивицата Газа, давайки им възможността единствено да получат документи за пътуване. Поради това обстоятелство, палестинците от Газа винаги са считани, че *de jure* притежават палестинско гражданство.

След войната пред 1967 г. между И. и съседните страни Е., Й. и С., И. окупира Ивицата Газа и установява военно управление в района. Израелската политика в окупираните палестински територии се регулира чрез военни заповеди, които обичайно се издават в два идентични екземпляра за Западния бряг и за Ивицата Газа, всяка една подписана от съответния военен командир. Първата военна заповед е издадена през м. юни 1967 г. и обявява Ивицата Газа и Западния бряг за затворени военни територии. Влизането и излизането от двете зони е предмет на разрешение, издавано от съответните израелски власти. През 1972 г. израелските власти одобряват т.нар. „общо разрешение“, което позволява свободното движение на палестинците между И., Ивицата Газа и Западния бряг. В началото на войната в Залива през 1991 г. този разрешителен режим е отменен и отново се изисква индивидуално разрешение. През м. септември 1967 г. И. организира преброяване на всички палестинци в Ивицата Газа и Западния бряг, като резултатите са отразени в регистрите на населението, водени от израелската администрация. Включването в тези регистри дава възможността за оставане на територията на окупираните палестински територии, но не и за установяване на обстоятелството нито на гражданство, нито на основни граждански права. Палестинците, обитаващи окупираните палестински територии по това време се считат от И. като неграждани и

като чужди граждани. Палестинците, които по време на преброяването се намират извън окупираните палестински територии, са изключени от регистрите на населението. Тези, които са включени в регистрите на населението е възможно, и е въведено изискването да направят искане за издаване на лични карти, издадени от И. Израелските военни сили регулират всички аспекти на воденето на регистрите на населението, като полето „националност“ в личните карти, издадени на палестинците от окупираните палестински територии, остава непопълнено. На палестинците, включени в регистрите на населението се издават лични карти, които носят израелски идентификационен номер, като по този начин израелските власти на контролните пунктове имат достъп до цялата информация по отношение на съответното лице. В регистрите на населението се включват също така и децата, на които поне единият от родителите е вписан в регистъра на населението. За тези, които не са включени в регистрите на населението, единственият начин, по който палестинците, които не са включени в тези регистри да придобият правото на пребиваване в окупираните палестински територии е чрез т. нар. „процес на обединяване на семействата“.

Процесът на обединяване на семейството е процес, чрез който палестинците, включени в регистрите на населението може да направят искане за издаване на разрешение за пребиваване в окупираните палестински територии от името на член на семейството – съпруг, деца, родители, братя или сестри. В началото на 1973 г. И. започва да ограничава този процес, разрешавайки само отделни случаи. На 22 август 1993 г. израелските власти въвеждат годишна квота за одобряването на 2000 обединявания на палестински семейства. На 28 септември 1995 г. израелският министър-председател И. Р. и ръководителят на Организацията за освобождение на П. подписват израелско-палестинското временно споразумение относно Западния бряг и Ивицата Газа (споразумение О. 2), с което е създадена Палестинската автономия, давайки възможност на палестинците за ограничени мерки за управление на Западния бряг и на Ивицата Газа. Член 28 от приложение 3 от споразумението регламентира материята, свързана с палестинските регистри на населението. Установява се ясно, че властта и отговорността в сферата на регистрите на населението и свързаните документи в Западния бряг и Ивицата Газа преминават на страната на палестинците. Личните карти, издавани от И. следва да бъдат заменени от нови лични карти, издадени от палестинска страна, като носят нейните символи. Бракът също се признава като легитимно основание за получаване на правото на постоянно пребиваване на територията на окупираните

палестински територии. Съгласно споразумението не съществува разлика между Западния бряг и Ивицата Газа по отношение на регистрите на населението. На практика, обаче И. продължава да осъществява контрол по отношение на регистрацията и на добавянето на нови имена в регистрите на населението. При наличието на противоречие между регистъра, воден от израелските власти и този, воден от палестинската автономия, И. съобразява своята версия и инструктира военните си на граничните пунктове да се ръководят само от израелското копие на регистъра.

Докато Палестинската автономия започва да издава палестински лични карти (след подписването на споразумението) И. продължава да осъществява контрол на почти всички пунктове за достъп до окупираните палестински територии. По отношение на всички палестинци, които притежават лични карти, издадени от Палестинската автономия, но съдържащи данни, които не съответстват на данните, съдържащи се в израелските бази данни, са задържани на пропускателните пунктове. Преди изборите през 1996 г. за Палестински законодателен съвет, Палестинската автономия приема Изборен закон, който дава правото на глас на палестинците, като определя палестинеца, като лице, което е родено в П. (на територията, определена като такава по време на Британския мандат, или има правото на палестинско гражданство съобразно правото, което е в сила за този период (б. „а“), е родено в Ивицата Газа или на Западния бряг, включително Й. (б. „б“), независимо от мястото на раждане, един от неговите родители отговаря на изискването по б. „а“ (б. „в“), няма гражданство на И. (б. „г“). По този начин палестинско гражданство се признава на всички лица, родени на територията на окупираните палестински територии, както и на лицата, чиито родители са родени там, независимо от обстоятелството дали те са включени в регистрите на населението. Не се отрича, обаче обстоятелството, че независимо от правото на Палестинската автономия да определя кой е палестински гражданин, на практика И. продължава да контролира кой се включва в регистрите на населението, но за целите на издаването на документи за самоличност, право на пребиваване и свобода на движение. Не се отрича и обстоятелството, че възможността на гражданина на П. да се завърне в страната си на произход, пресичайки границата на съседните държави или да се завърне в окупираните палестински територии зависи от обстоятелството на вписване на лицето в регистрите на населението, които се водят от И..

В тази връзка, съдът съобразява информацията, съдържаща се страницата на N. R. C. - U. and S.: the P. P. R. and Access to R. and I. D. in the G. Strip),

относно възможността на жалбоподателя за достъп до Ивицата Газа. Съгласно тази информация възможността за достъп до тази територия е или през границата с И. – през Е./В. Н. С. или през Е. - през Р. С.. Влизането/излизането през границата с И. е като възможност най-вече за хуманитарни мисии, дипломати, журналисти, както и палестинци, които имат нужда от медицинско лечение. За повечето палестинци в Ивицата Газа, включително и тези, които притежават палестински паспорт не е възможно влизането на територията на Ивицата Газа през този пункт. Единствената възможност остава през границата с Е. през Р. С., като това е единственият пункт, през който може да се влезе в окупираните палестински територии, който не се администрира от И.. На практика, обаче този пункт физически е под контрола на правителството на Е. и египетските власти определят правилата за преминаване през него. Съгласно информацията, съдържаща се в посоченото изследване, за да влязат в Е., палестинците следва да представят валиден паспорт и палестинска лична карта с израелски номер, както и египетска входна или транзитна виза. Посочва се също така, че палестинските мъже под 40 години срещат големи трудности относно влизането си в Е., като малка група от тези лица се допускат да влязат в Е., освен, ако не докажат необходимост от медицинско лечение. Дори и на лицето, искащо да влезе на територията на Ивицата Газа да бъде издадена египетска виза, това обстоятелство не означава автоматично, че същото може да влезе там през границата с Е.. Това е така, защото този пункт е отворен само няколко дни през месеца, като например през 2015 г. от януари до септември е бил отворен само за 27 дни.

По отношение на завръщането на палестинците без гражданство в окупираните палестински територии, не е възможно влизането без притежаването на лична карта с израелски номер, която, обаче се издава само на палестинците, които са обитавали тези територии при извършеното преброяване през 1967 г. Египетските власти контролират отварянето на този пропускателен пункт, като от м. май 2018 г. той е отворен, с изключение на януари 2019 г., когато е бил затворен за 14 дни. Обикновено, палестинците, които се завръщат в Ивицата Газа се ескортират с военен конвой от летището в К. до пропускателния пункт, като пътуването обичайно отнема от 48 часа до 72 часа (информация, съдържаща се в доклад, изготвен от Датската служба по имиграция, Р., Access and R. for P. in the W. B., the G. Strip and E. J., 2019). Палестинската национална харта, приета през 1964 г. на конференцията, на която е създадена и Организацията за освобождение на П. използва думата „народ“ 19 пъти, в разпоредбите, относими за палестинците, като

посочва също така, че палестинският народ е част от арабската нация. През 1988 г. се приема Декларацията за независимостта, като съобразно същата палестинският народ има правото на държава. Въпросът, обаче относно възможността на жалбоподателя да се завърне в страната си на произход и свързаният с него въпрос относно това дали невъзможността да се завърне представлява преследване е въпрос, на който се дължи предимно отговор по време на производството по предоставяне на международна закрила, каквото несъмнено не е производството, развило се пред директора на дирекция „Миграция“. Дори, обаче съобразяването на тези обстоятелства не може да обуслови извода за неправилност на обжалвания административен акт. Защото изводите на административния орган са правилно съобразени с единственото обстоятелство дали жалбоподателят би могъл да се определи като лице без гражданство по смисъла на Конвенцията за лицата без гражданство и по смисъла на приложимите разпоредби от Закона за чужденците в Република България. В тази връзка съдът съобразява информацията, съдържаща се в доклада на Dr M. M Q. (Situation in the S. of P.), професор по международно право в Университета в Х., Държавата П., представен на 15 март 2020 г. пред I. Criminal C..

В доклада си, Dr M. M Q. посочва, че по отношение на населението на Държавата П., почти всички държави, включително и И. определят постоянните обитатели на Западния Бряг, включително и на Ивицата Газа, като палестински граждани. Тези граждани притежават паспорти на Държавата П. и се определят като нейни граждани дори от тези страни, които не са признали официално Държавата П.. Дипломатическите мисии на различни държави поставят входни визи на палестинските паспорти. Палестинците притежават граждански права на територията на Държавата П.. Именно като граждани, за разлика от чужденците, палестинците могат да участват в избори, да бъдат избирани в местни избори, да заемат държавна служба, да бъдат министри или съдии, да притежават недвижима собственост, да участват в политически партии. Палестинската Държава осъществява и дипломатическа защита на гражданите си извън територията си по силата на двустранни споразумения с другите страни, чрез своите посолства и консулски представителства. Гражданството свързва отделния гражданин и държавата с цел да предостави права и да установи определени задължения, какъвто е и случая с Държавата П.. Липсата на възможността за упражняване на определени граждански права поради определени политически причини не прави възможен извода за липсата на гражданство на Държавата П.. Действително, на израелските власти

принадлежи правото да разрешат напускането на определени територии през определени пунктове за това, както и издаването на разрешения за това, но това обстоятелство следва да се определи като нарушаване на определени основни граждански права, но те не представлява отнемане на гражданството на Държавата П. в Западния Бряг и Ивицата Газа. По този начин статутът на обитателите на Западния бряг и на Ивицата Газа е сходен с този на гражданите, които са граждани на суверенни държави. Обитателите на тези територии се считат за граждани на Държавата П. от други държави, както и от международни организации и по други правни основания, например в случаите на разрешаване на международни правни спорове, в случаите на определяне на статут на бежанец (при прилагане на принципа на non-refoulement), при избирането им като членове или представители на различни международни организации. Както и се посочи по-горе в мотивите на това съдебно решение, правният спор следва да бъде съсредоточен относно изпълнението на дефиницията на лице без гражданство, така както тя е определена в чл. 1, параграф 1 от конвенцията, а именно да не се счита за гражданин на никоя държава съобразно нейното законодателство.

Същата дефиниция се съдържа и в Закона за чужденците в Република България. Именно тази дефиниция е обстоятелството, което следва да бъде съобразено при оценката на подаденото искане от жалбоподателя. Както и се посочи по-горе в мотивите на това съдебно решение целта на конвенцията е да защити уязвимостта на лицата без гражданство, като им даде възможността да се ползват от всички основни права в най-пълнен обем. Както и се посочи също така, тази конвенция не посочва как държавите да определят дали едно лице е без гражданство, за разлика от Конвенцията за бежанците, където за определянето на едно лице като бежанец определящото е дали то изпитва основателен страх от преследване, дали не е налице преследване поради някоя от причините, посочени в конвенцията и дали е налице основателен страх. В тази връзка, съдът съобразява (както и се посочи по-горе ръководството на ВКБООН). Жалбоподателят е този, който следва да докаже отрицателният факт, че е лице без гражданство. Това доказване, обаче е различно от доказването по Конвенцията за бежанците, когато молителят следва да докаже, че изпитва основателен страх от преследване на някое от основанията, посочени в Конвенция за бежанците. Защото стъпките, които следва да предприеме едно лице, за да докаже, че е лице без гражданство са такива, които това лице може да направи без страх от преследване. Лицето, поискало предоставянето на статут на лице без гражданство има възможността да събере всички необходими документи

в тази насока, както по отношение на неговата националност, така и по отношение не правото му на пребиваване в съответната страна. Той може също така да се обърне към съответното посолство или консулство за формалното признаване на неговия статут, както и да направи искане да му бъде разрешено завръщане в страната му на произход. В процесния случай молителят и жалбоподател в това съдебно производство е обосновал искането си, а също така и жалбата си в това съдебно производство само на обстоятелството, че не притежава документ за гражданство, доколкото притежаваният от него палестински паспорт му служи само като документ за пътуване. Както и се посочи по-горе в мотивите на това съдебно решение, дори липсата на документ за самоличност не може да определи безсъмнено едно лице като лице без гражданство. Молителят, не е предприел, не е осъществил действия по отношение на изясняване на своя статут, като не е направил необходимите запитвания до посолството на Палестинската държава в Република България. Неговата позиция несъмнено е различна от позицията на лице, претендиращо и търсещо международна закрила.

Действително, тази съдебна инстанция съобразява и обстоятелството на съществуване на концепцията, че едно лице е лице без гражданство, когато то не може да се завърне в страната си на произход. В процесния случай, това обстоятелство, обаче не е установено в административното производство от молителя, доколкото от него не са били предприети подобни действия (от събраните по делото доказателства не се установява предприемането на подобни действия). От събраните по делото доказателства всъщност се установява обстоятелството, че чужденецът е направил искането си за признаване на лице без гражданство след като е отхвърлена молбата му за предоставяне на международна закрила. По този начин жалбоподателят в това съдебно производство е пропуснал да докаже, че е лице без гражданство по смисъла на чл. 1, ал. 1 от конвенцията, защото с оглед на обстоятелството, че неговите родители са граждани на Палестинската държава, родени в [населено място], той е имал възможността да докаже, че не е гражданин на Палестинската държава, но не е сторил това. В процесния случай, от събраните по делото доказателства дори не се установява обстоятелството жалбоподателят да е направил съответното искане да се завърне в Държавата П.. Той не е направил подобно искане до компетентните органи в посолството на Държавата П. в Република България. Направеното от жалбоподателя изявление в съдебното заседание, че при желанието си да се завърне там, той няма да бъде допуснат не е достатъчно и необходимо единствено условие, за да се приеме, че той е лице без гражданство. Този въпрос би



се поставил, ако той изяви желанието си да се завърне и му бъде отказано. Действително, съществуват случаи, когато разкриването на неговата личност поради определени причини би породило риск за него или за неговите роднини, но определено, съобразно събраните по делото доказателства случаят не е такъв. От събраните по делото доказателства не се установяват причини, поради които жалбоподателят не може да посети посолството на Държавата П. в Република България и не може да иска снабдяването с документи, които биха установили неговия статут на гражданин на Държавата П., или пък на лице без гражданство. Напротив, като доказателство по спора е представено удостоверение от посолството на Държавата П. в Република България, в което е отразено, че чужденецът е палестинец.

В тази връзка, следващият въпрос, който се поставя е за компетентния орган по отношение на гражданството, като в процесния случай въпросът ще бъде разгледан с оглед на компетентността на консулските органи (с оглед на представените по делото доказателства). Изрично в т. 40 от ръководството на ВКБООН се посочва, че консулските органи биха могли да се разглеждат като компетентен орган по отношение на гражданството, когато лицето търси помощ от консулската служба например по отношение на подновяването на паспорт, или пък по отношение на изясняването на въпроса за тяхното гражданство. Тук се обхващат именно случаите, когато се дава отговор на искане, направено от друга държава по отношение на изясняване на гражданството на едно лице. Това е сторил и българският административен орган, като е поискал и събрал необходимата информация от посолството на Държавата П. в Република България, като издаденото удостоверение съдържа изричното отбелязване, че лицето е палестинец. При съобразяване на приложимите норми на Конвенцията за статута на лицата без гражданство и на Закона за чужденците в Република България, както и на събраните по делото доказателства следва извода, че чужденецът не може да се определи като лице без гражданство. Тази съдебна инстанция определя, че следва да се съобрази обстоятелството, че обхватът на дефиницията по чл. 1, параграф 1 от Конвенцията за правата на лицата без гражданство не се определя от това дали съответното лице притежава гражданство, което му дава възможност ефективно да упражнява правата си, а се определя от това дали съответното лице изобщо притежава гражданство. Действително, понякога съществува много малка разлика между това едно лице да е признато като гражданин на съответната държава, но да е третирано като такова от обстоятелството изобщо да не е признато като гражданин на държавата. Между тези две обстоятелства съществува концептуална

разлика – докато при първото обстоятелство въпросът е свързан с правата, които дава гражданството, то при второто обстоятелство въпросът е свързан с гражданството изобщо. Член 1, параграф 1 от Конвенцията за правата на лицата без гражданство не изисква релевантна връзка между лицето и държавата, за да може съответното лице да се определи като гражданин на съответната страна. Концепцията за тази релевантна връзка се използва по принцип, за да може да се определи дали държавата има възможността да осъществи дипломатическа защита в полза на лице, което притежава няколко гражданства, или когато се оспорва гражданството.

Твърденията в жалбата, че при издаването на оспорвания акт е нарушен материалния закон, визирайки, че държавата П. няма свое законодателство, което да урежда гражданството, поради което насочват към извода, че не е изпълнено условието, чужденецът да не се явява гражданин на П. „в съответствие с нейното законодателство“, както и поради твърдяната невъзможност да влезе на територията ѝ, считам за абсолютно неоснователни, а последното твърдение и за недоказано. Липсват доказателства, информация или твърдения, че чужденецът се е опитал да се върне в П. и това да му е било отказано.

Обстоятелството, че А. С. А. О. пребивава в страната вече 11 г., то неговият незаконен престой не може да се толерира и чужденецът не следва да черпи права, произтичащи от негово неправомерно поведение. След като е кандидатствал за международна закрила и същата му е отказан, то същият е следвало да напусне страната в законоустановения срок, а не без правно основание да пребивава в нея години наред.

Възможно е едно лице да бъде гражданин на една държава, дори когато същото не е родено там, или пък дори когато няма постоянното си живеене там. Въсъщност, релевантният критерий е дали съответната страна счита съответното лице за нейн гражданин или не. Възможно е също така една държава да има две или повече категории граждани, които да не могат да упражняват по идентичен начин правата си, но за целите на чл. 1, параграф 1 от Конвенцията за правата на лицата без гражданство, тези лица са граждани на държавата и не могат да бъдат определени като лица без гражданство. Дали едно лице може да се определи като гражданин на съответната страна съобразно нейното законодателство, изисква, както се посочи и по-горе в мотивите на това съдебно решение, оценка на гледната точка на самата държава. В процесния случай, така установените обстоятелства не позволяват да се направи извода, че жалбоподателят е лице без гражданство.

Не без значение е и обстоятелството, че страната ни се е присъединила

към Конвенцията за статута на лицата без гражданство през 2012 година и чужденецът е бил в правото си да поиска признаване на такъв статут още към този момент, а няма данни да го е направил. След отказа за предоставяне на международна закрила до днешна дата няма промяна в статута му, нито нововъзникнали обстоятелства, които да обосноват искане за предоставяне на статут на лице без гражданство именно в настоящия момент, а не своевременно, когато това е правно възможно. Тези съображения налагат единственият възможен извод, че чужденецът използва производството за статут на лице без гражданство, за да узакони престоя си в страната, т.к. е изчерпал правните основания за пребиваване на територията на Република България.

Извън предмета на спора, обаче настоящата инстанция прави извода, че подлежи на преценка обстоятелството дали по отношение на чужденеца не са налице предпоставките за предоставяне на международна закрила, каквато вероятно основателност несъмнено съществува, но тази вероятна основателност не подлежи на преценка от тази съдебна инстанция.

***По разноските:***

Искането за присъждане на юрисконсултско възнаграждение в полза на ответника е своевременно заявено, поради което на основание чл. 78, ал. 8 от ГПК вр. чл. 37, ал. 1 от ЗПП и чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ, жалбоподателят следва да заплати на дирекция „Миграция“ - МВР сумата 100.00 лв., представляваща юрисконсултско възнаграждение.

Като взе предвид направените фактически и правни изводи, съдът

**РЕШИ:**

**ОТХЪРЛЯ** жалбата на А. С. А. О., [дата на раждане] в [населено място], П. от майка А. Т. Х. А.-О., родена през 1947 г. в [населено място], П. и баща С. А. Х. А.-О., роден през 1945 г. [населено място], П. срещу отказ за предоставяне на статут на лице без гражданство на територията на Република България, рег. № 5364р-12806 от 24.07.2020 г., издаден от директора на дирекция „Миграция“ - МВР.

**ОСЪЖДА** А. С. А. О. да заплати на дирекция „Миграция“ - МВР разноски в размер на 100.00 /сто/ лв. за юрисконсултско възнаграждение.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховния административен съд.

***АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ:***