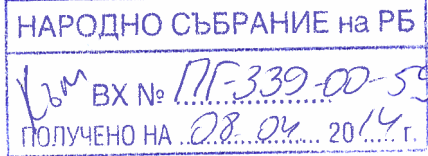




UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés



**Представителство на ВКБООН в
България**

Пл. „Позитано“ 2
1000 София
България

Тел.: (+ 359) 2 980 24 53/ 54
Факс.: (+ 359) 2 980 16 39
E-mail: bulso@unhcr.org

7 април 2014 г.

Изх. № BULSO/L014/153

**Относно: Коментари на ВКБООН по Законопроекта за изменение и допълнение на
Закона за убежището и бежанците**

Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците приветства възможността да представи коментарите си по предложението Законопроект на изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците.

На ВКБООН е възложен официален мандат от Общото събрание на ООН да предоставя международна закрила на бежанците и да търси заедно с правителствата решения на бежанските проблеми. Член 8(a) от Статута на ВКБООН и Преамбюлът на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. (наричана по-долу "Конвенция от 1951") определят отговорността на ВКБООН да упражнява надзор върху прилагането на международните конвенции за закрила на бежанците, а член 35(1) от Конвенцията от 1951 призовава държавите страни по Конвенцията да си сътрудничат с ВКБООН при изпълнението на функциите му. Отговорността на ВКБООН по надзора върху изпълнението е отразена в правото на Европейския съюз (ЕС), включително чрез общо позоваване на Конвенцията от 1951 в член 78(1) от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), както и в Декларация 17 към Договора от Амстердам, който предвижда, че „се установяват консултации с Върховния комисар на ООН за бежанците...по въпроси, свързани с политиката за убежището“. Правителството на Република България е заявило съгласието си да поддържа и прилага международните стандарти за закрила на бежанците и да си сътрудничи с ВКБООН при упражняването на функциите и задълженията му.

ВКБООН приветства и подкрепя усилията на правителството на България да преразгледа системата си за международна закрила чрез въвеждане в националното законодателство на Директивата на Европейския съюз 2011/95/ЕС („Квалификационна директива“) и Директива 2013/33/ЕС („Директива Г-н Тунчер Кърджалиев
Председател на Комисията по правата на човека и жалбите на гражданите
Народно събрание на Република България

за приемането“). Това е възможност да се осигури пълно съответствие на българската система за международна закрила със задълженията на България по международното право, по-специално Конвенцията от 1951. Във връзка с това ВКБООН би желал да подчертае, че някои от сега действащите разпоредби или от направените предложения биха могли или би трябвало да бъдат изменени, за да се гарантира пълното спазване на международните стандарти и тези на ЕС. Най-важните от тях са изложени в приложения документ.

Като поддържа предварителните си коментари, представени на Народното събрание през декември 2013 г., ВКБООН изразява удовлетворението си от създаването на Работна група по инициатива на председателя на Комисията по правата на човека и жалбите на гражданите, с което се даде възможност на представители на съдебната власт, гражданското общество, международни организации и други заинтересовани страни да представят становища по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, внесен от Министерския съвет. В хода на задълбочените обсъждания в Работната група стана ясно, че има въпроси, които не са застъпени в настоящия законопроект за изменение и допълнение, но трябва да бъдат разгледани; участниците се обединиха около становището, че е необходимо да се разработи изцяло нов закон, в подкрепа на което е и фактът, че предстои България да транспонира Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст) (наричана по-нататък “Преработена процедурна директива“), за която крайният срок за въвеждане в националното законодателство е 20 юли 2015 г. ВКБООН силно препоръчва да се приеме изцяло нов закон, за да се гарантира съответствие с международните стандарти и тези на ЕС. Поради комплексното естество на бежанската проблематика е наложително достатъчно време преди крайния срок за транспониране на Преработената процедурна директива да се проведат задълбочени обсъждания и подобаваща подготовка. ВКБООН насърчава правителството да сформира работна група, която да извърши всеобхватен преглед на ЗУБ, за да се осигури както съответствие на българската система с правото на ЕС, така и подобаващо транспониране на Преработената процедурна директива. Освен изложените коментари по настоящия законопроект, ВКБООН би желал да посочи следните проблемни въпроси, които трябва да бъдат разгледани и уредени съответстващо в нов закон: несъответствия в определенията и използваната терминология; необходимостта от ясно

разграничение между прекратяване на производството и отнемане на закрила; липсата на разпоредби за конкретни условия за отнасяне към лицата със специални нужди; назначаването възможно най-скоро на законен настойник или представител за непридружени малолетни и непълнолетни лица, който да действа във върховния интерес на детето; времето за откриване на производство за предоставяне на международна закрила.

ВКБООН подчертава отново готовността си да предоставя експертни становища в процеса на разработване на новия закон и с изложеното по-долу би желал да потвърди позицията си по настоящия Законопроект за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, приет принципно на първо четене на 11 март 2014 г.

ВКБООН изразява увереност, че препоръките и коментарите му ще допринесат за привеждането на националното законодателство в пълно съответствие с Конвенцията от 1951.

ВКБООН остава на разположение на Народното събрание при обсъждането на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците.

Моля приемете, г-н Кърджалиев, уверенията във високата ми почит.



Роланд-Франсоа Вейл
Представител на ВКБООН в България



UNHCR

The UN
Refugee Agency

**Коментари и препоръки на ВКБООН във връзка със
Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за
убежището и бежанците**

Представителство на ВКБООН в България

Представителството на ВКБООН в България представя изложените по-долу коментари и бележки в качеството си на агенция, на която Общото събрание на ООН е възложило мандат да предоставя международна закрила на бежанци и заедно с правителствата да търси трайни решения на проблемите на бежанците¹. Съгласно Устава си ВКБООН изпълнява своя мандат, като освен другото, „насърчвава сключването и ратификацията на международни конвенции за закрила на бежанците, наблюдава прилагането им и предлага изменения в тях.“² ВКБООН отчасти упражнява отговорността си по наблюдението, като издава тълкувателни насоки за значението на разпоредбите и термините в международните правни актове в областта на убежището, по-специално Конвенцията на статута на бежанците от 1951 г. (наричана по-нататък „Конвенция от 1951 г.“). Такива насоки са включени в Наръчника на ВКБООН с процедури и критерии за определяне на статут на бежанец („Наръчник на ВКБООН“) и следващите Насоки за международна закрила³. Отговорността по наблюдението е потвърдена и в член 35 от Конвенцията от 1951 г. и в член II от Протокола от 1967 г. за статута на бежанците⁴.

Отговорността на ВКБООН по наблюдението върху изпълнението е отразена в правото на Европейския съюз, включително чрез общо позоваване на Конвенцията от 1951 г. в член 78(1) от Договора за функциониране на Европейския съюз („ДФЕС“)⁵, както и в Декларация 17 към Договора от Амстердам, който предвижда, че „се установяват консултации с Върховния комисар на ООН за бежанците....по въпроси, свързани с политиката за убежището“⁶.

ВКБООН приветства възможността да представи коментарите си по предложението Законопроект на изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) на България.⁷ ВКБООН проявява пряко интерес към националните законодателства на подписалите Конвенцията държави, което урежда прилагането на Конвенцията от 1951 г. В съответствие с отговорностите си по мандата, посочени в член 35 от Конвенцията от 1951 г., член II от Протокола към нея от 1967 г. и член 8 от Устава на Върховния комисар на ООН за бежанците от 1950 г., Представителството има удоволствието да представи пред Народното събрание на Република България своите бележки, коментари и препоръки във връзка със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците.

Въвеждането в националното законодателство на Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст)⁸ (наричана по-нататък „Преработена

¹ Общо събрание на ООН, *Устав на Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците*, 14 декември 1950 г., A/RES/428(V), наличен на:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628> („Статут на ВКБООН“).

² *Ibid.*, параграф 8(a).

³ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Наръчник и насоки с процедури и критерии за определяне на статут на бежанец по Конвенцията от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г. за статута на бежанците*, декември 2011 г., HCR/1P/4/ENG/REV. 3, наличен на:

<http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

⁴ Съгласно член 35 (1) от Конвенцията от 1951 г. ВКБООН има „задължението да наблюдава прилагането на разпоредбите на Конвенцията от 1951 г.“.

⁵ Европейски съюз, *Договор за функционирането на Европейския съюз (консолидирана версия)*, 13 декември 2007 г., ОJ С 115/47 от 9.05.2008 г., наличен на:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

⁶ Европейски съюз, *Декларация по член 73к от Договора за създаване на Европейската общност*, ОJ С 340/134 от 10.11.1997 г., налична на:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/DCL/17:EN:HTML>.

⁷ Закон за убежището и бежанците (Обн., ДВ, бр. 54 от 2002 г.; изм. и доп., бр. 31 от 2005 г., бр. 30 от 2006 г., бр. 52 и 109 от 2007 г., бр. 82 от 2009 г., бр. 39 от 2011 г. и бр. 15 и 66 от 2013 г.)

⁸ Европейски съюз: Съвет на Европейския съюз, *Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят* 2

квалификационна директива“) представлява възможност и задължение да се хармонизира системата за убежище в България с тази на другите държави членки на ЕС и да се осигурят яснота и полезни насоки за тълкуването на относимите международноправни актове, по-специално Конвенцията от 1951 г.⁹ Законопроектът за изменение и допълнение на ЗУБ има за цел и въвеждането на Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст) (наричана по-нататък „Преработена приемателна директива“).¹⁰ ВКБООН приветства инициативата на правителството да транспонира тази директива и се надява, че ще бъдат предвидени по-благоприятни условия, които ще доведат до подобряване на условията за прием на лицата, търсещи международна закрила. ВКБООН насърчава правителството да въведе адекватно в националното законодателство Преработената приемателна директива, за да осигури съответствие на българската система с правото на ЕС в областта на убежището.

ВКБООН приветства факта, че в предложения законопроект се обръща специалното внимание на лицата, търсещи международна закрила, със специални нужди. Въпреки това ВКБООН продължава да изразява загриженост, че Преработената приемателна директива е въведена частично. Във връзка с това ВКБООН отбелязва, че правителството транспонира предимно разпоредби, свързани с въвеждането на ограничения върху движението и с основанията за задържане на лица, търсещи международна закрила.

ВКБООН би искал да припомни, че Преработената приемателна директива вече не урежда минимални стандарти, а общи стандарти, и би насърчил Република България да се придържа към тези стандарти.

ВКБООН поддържа установеното си становище, че всички общи изменения и допълнения на Закона за убежището и бежанците, включително за целите на въвеждането на директиви на ЕС, трябва да бъдат в съответствие с Конвенцията от 1951 г., с всеобщите международни договори за правата на човека, както и с регионалните правни актове за правата на човека. ВКБООН обръща внимание на България на принципа в международното право, според който в случай на конфликт между норма в националното право и задължение по международен договор, предимство има последният, както е предвидено в член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите, който гласи, че „*Страна по договор не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право като оправдание за неизпълняване на договора*“. Освен това е важно да се отбележи, че България не само е задължена по силата на Конвенцията от 1951 г., но има и задължение по международното право да я прилага добросъвестно.

Като поддържа предварителните си коментари, представени на Народното събрание през декември 2013 г.¹¹, ВКБООН изразява удовлетворението си от създаването на Работна група по инициатива на председателя на Комисията по правата на човека и жалбите на гражданите, с което се даде възможност на представители на съдебната власт, гражданското общество, международни организации и други заинтересовани страни да представят становища по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, внесен от Министерския съвет. В хода на задълбочените обсъждания в Работната група стана ясно, че има въпроси, които не са застъпени в

на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст), 20 декември 2011 г., OJ L 337; декември 2011 г., налична на: <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>

⁹ Общо събрание на ООН, *Конвенция за статута на бежанците*, 28 юли 1951 г., Обединени нации, серия „Договори“, том 189, с. 137, налично на: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964>.

¹⁰ Европейски съюз: Съвет на Европейския съюз, Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст), 29 юни 2013 г., L 180/96, налична на: <http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html>

¹¹ Предварителни коментари на ВКБООН във връзка със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците

настоящия законопроект за изменение и допълнение, но трябва да бъдат разгледани; участниците се обединиха около становището, че е необходимо да се разработи изцяло нов закон, в подкрепа на което е и фактът, че предстои България да транспонира Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст)¹² (наричана по-нататък “Преработена процедурна директива“), за която крайният срок за въвеждане в националното законодателство е 20 юли 2015 г. ВКБООН силно препоръчва да се приеме изцяло нов закон, за да се гарантира съответствие с международните стандарти и тези на ЕС. Поради комплексното естество на бежанската проблематика е наложително достатъчно време преди крайния срок за транспониране на Преработената процедурна директива да се проведат задълбочени обсъждания и подобаваща подготовка. ВКБООН насърчава правителството да сформира работна група, която да извърши всеобхватен преглед на ЗУБ, за да се осигури както съответствие на българската система с правото на ЕС, така и подобаващо транспониране на Преработената процедурна директива. Освен изложените коментари по настоящия законопроект, ВКБООН би желал да посочи следните проблемни въпроси, които трябва да бъдат разгледани и уредени съответстващо в нов закон: несъответствия в определенията и използваната терминология; необходимостта от ясно разграничение между прекратяване на производството и отнемане на закрила; липсата на разпоредби за конкретни условия за отнасяне към лицата със специални нужди; назначаването възможно най-скоро на законен настойник или представител за непридружени малолетни и непълнолетни лица, които да действат във върховния интерес на детето; времето за откриване на производство за предоставяне на международна закрила.

ВКБООН подчертава отново готовността си да предоставя експертни становища в процеса на разработване на новия закон и с изложеното по-долу би желал да потвърди позицията си по настоящия Законопроект за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, приет принципно на първо четене на 11 март 2014 г.

С оглед на това ВКБООН има удоволствието да представи следните коментари и препоръки по предложените изменения и допълнения. Коментарите са ограничени до конкретни изменения и допълнения, предложени от Министерския съвет, във връзка с които ВКБООН преценява коментарите за наложителни и е посочена номерацията на разпоредбите на действащия Закон за убежището и бежанците. Освен това ВКБООН посочва и становището си по конкретни разпоредби, които не са предмет на предложените изменения и допълнения, но трябва да бъдат преразгледани, за да се осигури зачитане на основни права и свободи на бежанците и лицата, търсещи закрила.

¹² Европейски съюз: Съвет на Европейския съюз, Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст), 29 юни 2013 г., L 180/60, налична на: <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>

Закон за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците
(Обн., ДВ, бр. 54 от 2002 г.; изм. и доп., бр. 31 от 2005 г., бр. 30 от 2006 г., бр. 52 и 109 от 2007 г., бр. 82 от 2009 г., бр. 39 от 2011 г. и бр. 15 и 66 от 2013 г.)

Глава първа
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

По Член 1

ВКБООН приветства усилията на правителството на България да въведе в някаква степен в националното законодателство терминологията, използвана от ВКБООН и в правото на ЕС, с което да постигне съответствие при правните термини за едни и същи или сходни понятия. В българския закон някои от термините се различават от тези, използвани в международноправните актове, което понастоящем води до погрешни тълкувания. Ето защо ВКБООН препоръчва в ЗУБ да се въведат термини, които да отговарят на употребяваните в ЕС дефиниции. Във връзка с това ВКБООН би посочил термините, използвани в Директива 2011/95/ЕС¹³.

Препоръка № 1:

Въпреки че въвеждането на термина „международна закрила“ в закона се определя като стъпка в правилната посока, ВКБООН препоръчва терминът „хуманитарен статут“ да се замени със „субсидиарна закрила“ в член 3 и всички членове, в които е употребен терминът.

Препоръка № 2:

ВКБООН предлага терминът „лица без гражданство“ да се включи в изменения член 1 (1), за да се осигури съответствие с Преработената квалификационна директива.

ВКБООН би препоръчал изричното включване на лицата без гражданство сред лицата, на които се предоставя закрила, в член 1 от ЗУБ. Така разпоредбата ще бъде в съответствие с Директива 2011/95/ЕС. Следователно член 1 би трябвало да гласи: „*Този закон определя условията и реда за предоставяне на международна закрила на чужденци и лица без гражданство на територията на Република България, както и техните права и задължения.*“

Глава втора
ВИДОВЕ ОСОБЕНА ЗАКРИЛА

По член 8

ВКБООН приветства предложеното изменение на член 8(1) от ЗУБ.

Във връзка с член 7 от Квалификационната директива ВКБООН припомня вече изразеното си становище относно степента, в която недържавни субекти могат да предоставят закрила.¹⁴ ВКБООН

¹³ Преработена квалификационна директива.

¹⁴ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Анотирани коментари на ВКБООН по Директива 2004/83/ЕО от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти, на които трябва да отговарят гражданите на трети държави или* 5

преценява, като неподходящо да се поставя равенство между националната закрила, осигурявана от държавата, и административни правомощия и контрол върху територията, които преходно или временно упражняват международни организации. На практика това предполага като цяло, че възможността им да засилят върховенството на закона е ограничена.

За да се определи дали е осигурена закрила, трябва за всеки отделен случай да се оценят ефективността, достъпността и адекватността на наличната закрила. Част от тази проверка могат да бъдат възможни гаранции за такава защита или съществуването на правна система в страната. Оценката, която трябва да се извърши обаче, е свързана с това дали страхът на кандидата от преследване продължава да бъде основателен независимо от предприетите мерки за предотвратяване на преследването или тежките посегателства.

Препоръка № 3

По отношение на извършителите на преследването ВКБООН препоръчва – с оглед на постигане на яснота – да се включи обяснение в член 8 (3) от ЗУБ. Освен това ВКБООН припомня, че изискването „да бъде доказано“ не трябва да увеличава тежестта на доказване за кандидата. Липсата на закрила следва да се допусне, ако е изпълнен стандартът на доказване за основателен страх от преследване.

Според ВКБООН не би трябвало да се отказва международна закрила на основание презумпцията, че застрашеното лице може да бъде защитено от партии или организации, включително международни организации, ако такава презумпция не може да бъде оспорена или подложена на преразглеждане.

ВКБООН изразява виждането си¹⁵, че член 9 от Квалификационната директива предвижда ясно, че би трябвало да се предостави статут на бежанец не само в случаите на извършено преследване, но и тогава, когато отсъства закрила или не е била осигурена. Този въпрос е изключително важен за молбите на основание полова принадлежност, при които тежки дискриминационни деяния или други посегателства от страна на отделни лица или местно население могат също да се считат за преследване, ако е известно, че такива деяния се толерират от властите или че властите отказват или не могат да осигурят ефективна закрила. И така, член 9 от Квалификационната директива се позовава не само на извършителите на преследването, но и на невъзможността или отказа да се действа в качеството на т.н. субекти на закрила. ВКБООН предлага да се отразят смисълът и точната редакция на член 9 от Квалификационната директива при въвеждането на последната в член 8 (5) от ЗУБ.

Препоръка № 4:

В светлината на точния смисъл и редакция на член 9 от Квалификационната директива ВКБООН предлага член 8 (5) от ЗУБ да се замени със следния текст:

„Чл. 8(4) 1. Действията на преследване трябва:

(а) да са достатъчно сериозни по своето естество или по повторения си характер, за да представляват тежко нарушение на основните права на човека; или и

лицата без гражданство като лица, за да могат да кандидатстват за статут на бежанец, или на лице, което по други причини се нуждае от международна закрила, и относно съдържанието на този статут (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28 January 2005, p.15, налична на: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>

¹⁵ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), Коментари на ВКБООН във връзка с предложението на Европейската комисия за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно минималните стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (COM(2009)551, 21 окт. 2009 г.), 29 юли 2010, с.7, налично на: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>

(б) да представляват съвкупност от различни мерки, включително нарушения на правата на човека, която е достатъчно тежка, за да засегне отделното лице по начин, сравним с посоченото в буква (а).

Чл. 8(5) Действията на преследване могат да приемат, *inter alia*, следните форми:

- (а) физическо или психическо насилие, включително и сексуално насилие;
- (б) правни, административни, полицейски и/или съдебни мерки, които са дискриминационни сами по себе си или се прилагат по дискриминационен начин;
- (в) наказателно преследване или наказания, които са непропорционални или дискриминационни;
- (г) отказ на съдебна защита, който се изразява в непропорционално или дискриминационно наказание;
- (д) наказателно преследване или наказания за отказ да бъде отбита военна служба в случай на военни действия, когато военната служба би предполагала извършването на престъпления или на деяния, попадащи в приложното поле на основанията за експулсиране, посочени в член 12, ал. 1;
- (е) действия, насочени срещу лицата по причина на техния пол или срещу деца.“

Препоръка № 5

ВКБООН би препоръчал да се включи текстът на второто изречение на член 5, параграф 3 от Директива 2011/95/ЕС. ВКБООН предлага следния текст за член 8 (б):

„Опасенията от преследване могат да се основават на събития, настъпили след като чужденецът е напуснал държавата си по произход или обичайно пребиваване, или на дейности, извършени от него след отпътуването му, особено ако се установи, че тази дейност представлява израз или продължение на убежденията или ориентацията, изразявани в държавата на произход или предишно постоянно пребиваване, освен ако тя е извършена единствено с цел чужденецът да получи закрила по този закон.“

Във връзка с понятието за вътрешна закрила, както е отразен в член 8 (8) от ЗУБ, трябва да се извърши индивидуална оценка дали кандидатът е защитен срещу преследване или реален риск от тежко посегателство в друга част на страната. Освен необходимостта да се провери вероятността от основателно опасение на кандидата от преследване или тежко посегателство в съответния район, трябва да се провери дали кандидатът може да се премести сигурно и основателно, без ненужни затруднения. Когато се анализира приложимостта на алтернативата за вътрешно преместване, трябва да се определи дали въпросът е относим към отделния случай. В противен случай не е нужно да се проверява дали предложеният район в страната представлява основателна алтернатива. Такава оценка не би била необходима, например, когато опасенията от преследване се дължат на държавни извършители, тъй като последните могат да действат на територията на цялата страна.

Член 8 (1) в последната си част намалява субективността на проверката, като заменя формулировката „може основателно да се установи“ с „до която част той може сигурно и законно да пътува и да се установи“ в съответствие с насоките на ВКБООН за международна закрила № 4 относно „Алтернатива на вътрешното бягство или преместване“ във връзка с член 1А(2) от Конвенцията от 1951 г. и/или Протокола от 1967 г. относно статута на бежанците¹⁶. Въпреки това физическият и законният достъп до друга част на страната е само една от първите стъпки към ефективното ползване на закрила срещу преследване; тя е необходимо, но не и достатъчно условие. Член 8 (8) трябва да изисква кандидатът да „може да пътува сигурно и законно“ и „да получи достъп“ до друга част на страната си и „може основателно да се очаква да се установи“ там.

¹⁶ Насоки за международна закрила №4 „Алтернатива на вътрешното бягство или преместване“ във връзка с член 1А(2) от Конвенцията от 1951 г. и/или Протокола от 1967 г. относно статута на бежанците, HCR/GIP/03/04 , 23 юли 2003 г. налични на: <http://www.refworld.org/pdfid/4f33c8d92.pdf>

Препоръка № 6:

В оглед на смисъла и редакцията на член 8 (2) от Директивата и за осигуряване на пълно прилагане на проверката на основателност, ВКБООН предлага измененият член 8, ал. 8 от ЗУБ да бъде променен, както следва:

„Статут на бежанец може да не се предостави, когато в част от държавата по произход или предишно постоянно пребиваване не са налице причини за основателно опасение от преследване спрямо чужденеца и до която част той може да пътува сигурно и законно и да получи достъп, както и може основателно да се очаква да се установи там, и предоставената закрила да бъде реална и да не е с временен характер.“

Освен това член 8 (2) от Директива 2011/95/ЕС задължава държавите членки при разглеждане на молбата за вътрешно преместване да вземат под внимание личните обстоятелства относно молителя и общите условия и да използват точна и актуална информация от съответните източници. Във връзка с член 8 (9) от ЗУБ, ВКБООН би желал да подчертае безпокойството си по отношение на предложеното ограничително определение на понятието „членове на семейството“ и препоръчва възприемането на определение на термина „член на семейството“, което включва близките роднини и неключилите брак деца, които са живели заедно със семейната единица в страната по произход и които са изцяло или отчасти на издръжката на заявителя. Това е в унисон с правото на единство на семейството, на което се обръща внимание в Наръчника на ВКБООН, където се посочва, че други лица на издръжка, които живеят в същото домакинство, би трябвало обичайно да се ползват от принципа за единството на семейството.¹⁷ ВКБООН отстоява и виждането, че принципът на произведен статут на бежанец, предвиден в член 8 (9), би трябвало да важи и за случаите, когато е сключен брак след предоставяне на статут в България, доколкото това е съвместимо с индивидуалния статус. Според ВКБООН зачитането на единството на семейството не трябва да зависи от това семейството да е създадено преди бягството от страната на произход. Семейства, създадени по време на бягството или след пристигането в страната на убежище, също трябва да се вземат предвид, както е посочено в Заключенията на Изпълнителния комитет на ВКБООН 24 (XXXII) т. 5 и № 88 (L) т. (b) (ii).¹⁸

Препоръка № 7:

Относно изменения член 8 (9) от ЗУБ: ВКБООН препоръчва следната редакция, с която ще се постигне съответствие на определението за членове на семейството с параграф 1 (3) от допълнителните разпоредби на ЗУБ: *„Съпругът на чужденец, на когото е предоставен статут на бежанец, и техните малолетни и неключили брак непълнолетни издръжжани деца, както и издръжаните родители на двамата съпрузи също се смятат за бежанци, доколкото това съответства на техния личен статут или ако съществува обстоятелство по чл. 12, ал. 1.“*

Член 8 (10): ВКБООН би желал да обърне внимание на правото на семеен живот, правото да се създаде семейство и принципа на единство на семейството като права на човека. Правото на семейство произтича от редица норми, сред които чл. 16 от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г., чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г., чл. 16 от Европейската социална харта от 1961 г., чл. 17 и 23 от Международния

¹⁷ ВКБООН, Наръчник, параграф 185. Вижте и Изпълнителен комитет, Заключения № 24 (XXXII) Събиране на семейството, 1981 г., т. 5 и 88 (L), 1999 г., т. (ii)

¹⁸ Върховен комисар на ООН за бежанците, Събиране на семейството, 21 октомври 198 г. I, № 24 (XXXII) – 1981 г, налично на: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html>: *„Очаква се страните на убежище да прилагат свободни критерии, за определяне на членовете на семейството, които могат да бъдат допуснати с цели насърчаване на подобаващо събиране на семейството.“*; Върховен комисар на ООН за бежанците, Закрила на семейството на бежанеца, 8 октомври 1999 г., No. 88 (L) – 1999 г., налично на: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4340.html> гласи: *„обмислянето на свободни критерии, за определяне на членовете на семейството, които могат да бъдат допуснати с цели насърчаване на подобаващо събиране на семейството.“*

пакт за граждански и политически права от 1966 г., чл. 10 от Международния пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. и чл. 9, 10 и 22 от Конвенцията за правата на детето от 1989 г.

Зачитането на правото на семейно единство изисква не само държавата да се въздържа от действия, които биха довели до разделяне на семействата, но и да предприема мерки за запазване на единството на семейството и за събиране на членовете на разделени семейства. Изпълнителният комитет на ВКБООН нееднократно е прогласявал значението на принципа на единство на семейството и е призовавал държавите „да прилагат мерки за улесняване на събирането на разделените семейства на бежанци на тяхна територия, в частност чрез разглеждане на всички искания в този смисъл в положителен и хуманитарен дух ...“ (Заключение на Изпълнителния комитет № 84 (1998), т. (w)). Комитетът по правата на човека към ООН наред с това приема, че правото да бъде създадено семейство „предполага по принцип възможност за създаване на поколение и за съвместен живот“. Редакцията на чл. 8, ал. 9 противоречи на горните принципи и за преодоляване на това несъответствие ВКБООН препоръчва следното:

Препоръка № 8:
ВКБООН предлага следната редакция:
<i>„Когато чуждеец, на когото е предоставен статут на бежанец, сключи брак с друг чуждеец, последният получава производен статут на бежанец, освен ако това е несъвместимо с техния личен статус.“</i>

По член 9

Според ВКБООН понятието „индивидуална“ заплаха не би трябвало да води до по-висок праг и по-голяма тежест на доказване. Ситуациите на повсеместно насилие се характеризират точно с безогледно и непредвидимо естество на риска, на който може да са изложени цивилните лица¹⁹.

Становището на ВКБООН е, че терминът „цивилен“ не би трябвало да се прилага изключващо по отношение на бивши бойци, които могат да докажат, че са се отказали от военна дейност. Според тълкуването на ВКБООН терминът „безогледен“ обхваща действия на насилие, които не са насочени към конкретен обект или лице, както и действия на насилие, които са насочени към конкретен обект или лице, но въздействието от тях може да засегне и други лица.²⁰

ВКБООН счита, че в термина „въоръжен международен или вътрешен конфликт“ в член 9 (1), т. 3 трябва да се заложи общо неконкретизирано значение, което да отразява предмета и целта на член 15 (в) от Преработената квалификационна директива и като цяло режима на субсидиарна закрила, за да се осигури закрила на лицата срещу заплахата от тежки посегателства, ако бъдат върнати в страната на произход или пребиваване. Ето защо е важно да не се залагат прекалено високи изисквания за определянето на „въоръжен международен или вътрешен конфликт“.

Препоръка № 9:

¹⁹ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Анотирани коментари на ВКБООН по Директива 2004/83/ЕО от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти, на които трябва да отговарят гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, за да могат да кандидатстват за статут на бежанец, или на лице, което по други причини се нуждае от международна закрила, и относно съдържанието на този статут (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28 January 2005, p.32, налична на: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>*

²⁰ *Ibid*

С оглед на член 2 (е) от Преработената квалификационна директива ВКБООН предлага следната редакция на член 9 (1) от ЗУБ:

„Субсидиарна закрила се предоставя на чужденец, който не отговаря на определението за бежанец, бил е принуден да напусне или да остане извън държавата или на предишно постоянно пребиваване, тъй като в тази държава за него съществува реален риск от тежко посегателство, като:

- 1. смъртна присъда или екзекуция; или*
- 2. изтезания или нечовешко или унижително отнасяне или наказание; или*
- 3. сериозна и индивидуална заплаха за живота или личността на цивилното лице по причини на безогледно насилие или ситуации на въоръжен международен или вътрешен конфликт.“*

Във връзка с определението на извършителите на тежки посегателства в предложения текст на член 9 (2) ВКБООН препраща към коментарите си по член 8 (3).

Препоръка № 10:

ВКБООН препоръчва текстът в член 9 (3) от ЗУБ: *„освен ако тя е извършена единствено с цел чужденецът да получи закрила по този закон“* да бъде заличен и предлага следната редакция:

Чл. 9 (3) „Реалната опасност от тежки посегателства може да се основава на събития, настъпили след като чужденецът е напуснал държавата си по произход или предишно обичайно пребиваване, или на дейност, извършена от него след отпътуването му, особено ако се установи, че тази дейност представлява израз или продължение на убежденията или ориентацията, изразявани в държавата на произход или предишно постоянно пребиваване.“

Глава четвърта

ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ЧУЖДЕНЦИТЕ, ТЪРСЕЩИ ИЛИ ПОЛУЧИЛИ

ЗАКРИЛА

Раздел I

Общи положения

По член 22

По отношение на членовете на семейството ВКБООН би искал да припомни сближаването на правата на членовете на семейството на лицата, получили международна закрила, с което се поставят на равна основа статутът на бежанец и субсидиарната закрила. Във връзка с това ВКБООН отбелязва, че задълженията да се осигури закрила на семейството съгласно, *inter alia*, член 8 от ЕКПЧ, не се ограничават до Конвенцията от 1951 г., а важат и за семействата на лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила.²¹

Препоръка № 12:

²¹ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Коментари на ВКБООН във връзка с предложението на Европейската комисия за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно минималните стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (COM(2009)551, 21 окт. 2009 г.), 29 юли 2010, с.10, налични на: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>*

ВКБООН предлага да се вземе предвид член 23 (2) от Квалификационната директива при редакцията на измененията на член 22 от ЗУБ.

По член 26

ВКБООН препоръчва да се запази предишната редакция на член 26, ал. 1, за да се осигури правото на образование и професионално обучение за малолетни и непълнолетни лица.

Препоръка № 13:

Във връзка с децата, търсеци закрила, ВКБООН препоръчва да се включи конкретна разпоредба в ЗУБ, която да предвижда за децата достъп до образователната система при сходни условия като тези за гражданите на страната от датата на подаване на молбата за международна закрила, с което ще се въведе задължението по член 14 от Преработената приемателна директива.

По отношение на децата, търсеци закрила, ВКБООН насърчава българските власти да се включи конкретна разпоредба в ЗУБ, която да позволява достъп за пълнолетните лица до професионално обучение система независимо от достъпа им до пазара на труда в съответствие с член 16 от Преработената приемателна директива.

Препоръка № 14:

Във връзка специално с достъпа до обучение за пълнолетни лице, получили международна закрила, ВКБООН препоръчва на българските власти да обмислят конкретна разпоредба в проекта за изменения, която да отразява задължението по член 27 (2) от Квалификационната директива: *„Държавите-членки разрешават на пълнолетните лица, на които е предоставена международна закрила, достъп до системата на общото образование, както и до професионално усъвършенстване или преквалификация, при същите условия, както за гражданите на трети държави, законно пребиваващи на тяхна територия.“*

По отношение на всички деца, получили международна закрила, ВКБООН насърчава българските власти да отразят смисъла и точната редакция на член 27, за да гарантират, че на тези деца е осигурен пълен достъп до образователната система при същите условия както за гражданите на страната. ВКБООН също така насърчава българските власти да определят в друг нормативен акт начините за записване на децата с международна закрила в държавни и общински училища в Република България.

ВКБООН препоръчва да се добави нова алинея 2:

„2) Председателят на Държавната агенция за бежанците и министърът на образованието определят начините за изпълнение на правото на образование в държавни и общински училища в Република България за малолетни и непълнолетни лица, търсеци и получили международна закрила.“

Препоръка № 15:

ВКБООН препоръчва в националното законодателство да се отчетат следните фактори за определяне на мястото или района, където може да се изиска кандидатите да пребивават по време на производството за предоставяне на международна закрила:

- наличието на НПО, доставчици на правна помощ, институции за езиково обучение и, когато е възможно, установена общност от националната или етническата група на лицата, търсеци закрила;

- възможности за хармонични отношение между лицата, търсещи закрила, и местната общност;
- необходимостта от допълнителна финансова подкрепа за покриване на разходите на лицата, търсещи закрила, за пътуване до определения им район.²²

Препоръка № 16:

С оглед на предишното си становище²³ ВКБООН би препоръчал България да позволи на ранен етап реален достъп до пазара на труда за лицата, търсещи закрила.

Във връзка с предложената редакция на член 29 (4) ВКБООН отбелязва, че медицинският преглед може да послужи за определяне само на някои категории лица със специални медицински потребности, с което да е полезен за оценка само на някои специални нужди. Този член обаче не може да замести задължението да се създаде процедура за установяване кои лица имат специални потребности, при което да се оценяват нуждите им и да се определят действия за тях. Член 22 от Приемателната директива²⁴ ясно разписва задължението държавата да прецени дали молителят има специални потребности, да посочи естеството на тези потребности и да определи адекватни мерки за тях дори и когато такива потребности са възникнали на по-късен етап²⁵. Медицинският преглед се извършва в началото на производството. Специалните потребности може да станат видни на по-късен етап на процедурата. Освен това специалните потребности на уязвимите лица не са винаги от медицинско естество. Нещо повече, вероятно е медицинският преглед да не е достатъчен и/или подходящ за установяване и оценяване на потребности, свързани с психичното здраве. Според ВКБООН настоящият текст на член 29 не отговаря на изискванията в член 22 от Преработената приемателна директива. ВКБООН обръща внимание и на това, че член 11 от Преработената приемателна директива въвежда още гаранции по отношение на задържането на уязвими лица и кандидати със специални потребности при приема им.

ВКБООН горещо препоръчва да се обмисли как предвидените в член 21 задължения и, по-специално, член 22 от Преработената приемателна директива да се въведат подобаващо и ефективно в българската законова уредба. ВКБООН силно препоръчва на българските власти да вземат предвид бележките и препоръките по отношение на България²⁶ във връзка с ответните действия спрямо уязвимостта в системата за убежище²⁷. Предвид особеното значение на този член и необходимостта да се отчитат специфичните характеристики на всяка система за убежище и прием с оглед на правилното установяване на специални нужди и предприемането на действия за тях, ВКБООН заявява категоричната си готовност да предоставя експертна подкрепа на българските власти за осигуряване на ефективна оценка на специалните нужди при приема на лицата, конкретна подкрепа за действия по тези нужди и наблюдение на положението на съответните лица.

²² Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Анотирани коментари на ВКБООН* във връзка с Директива на Съвета 2003/9/ЕО от 27 януари 2003 г. за определяне на минималните стандарти за приема на лица, търсещи убежище, с. 8, юли 2003 г., налични на: <http://www.refworld.org/docid/3f3770104.html>

²⁴ Европейски съюз: Съвет на Европейския съюз, Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст), 29 юни 2013 г., L 180/96, налична на: <http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html>

²⁵ Член 24 от Преработената приемателна директива предвижда задължението за държавите членки да преценят в рамките на основателен срок след подаване на молбата за международна закрила дали кандидатът се нуждае от специални процедурни гаранции. Тази разпоредба изисква държавите да оценят потребността и да осигурят на кандидата подобаваща подкрепа, за да може да упражнява правата си и да спазва задълженията си по Директивата в хода на цялата процедура за предоставяне на международна закрила.

²⁶ Вижте Оценката на ответните действия във връзка с уязвимостта (RVA), проведена през 2013 г. – доклад на ДАБ, Дирекция „Миграция“ във връзка с действията по проекта за оценка на ответните действия във връзка с уязвимостта, констатациите и препоръките в него (декември 2013 г.)

²⁷ Вижте и Проекта за проучване RVA, наличен на: <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/response/response-to-vulnerability-in-asylum-project-report.html>

Препоръка № 17:

ВКБООН препоръчва в член 29 да се предвиди създаването на оперативен механизъм за оценка на специални потребности при приема и действия във връзка с тях, както и за подобаващо наблюдение на такива лица.

ВКБООН приветства добавянето на ново изречение в член 29 (4) от ЗУБ, който да изисква по време на медицинския преглед да се прецени дали чужденецът, търсещ международна закрила, принадлежи към уязвима група и дали има специални потребности. Възможността да се идентифицират уязвимите лица, търсещи закрила, е особено важен елемент, без който се обезсмислят разпоредбите на Преработената приемателна директива. Ранното откриване на уязвимостта и специалните потребности може да е от решаващо значение за качеството на производството за предоставяне на международна закрила.

Трябва да се отбележи също, че поради различни причини, сред които липсата на доверие, търсещите закрила лица може да не се решават да разкрият веднага определени преживявания от миналото си. ВКБООН предлага, ако такива преживявания се споделят на по-късен етап, това да не се тълкува в ущърб на кандидатите, нито да спъва достъпа им до мерки за специална подкрепа или нужното им лечение.

Освен задължението, предвидено в член 19 от Преработената процедурна директива, ВКБООН препоръчва в член 29 от ЗУБ да бъде изрично уредена правната помощ и представителство за лицата, търсещи закрила, на първа инстанция на разглеждане на молбата за международна закрила. Становището на ВКБООН²⁸ е, че правната помощ на първа инстанция е съществена процесуална гаранция, която подобрява справедливостта, ефективността и качеството на вземането на решения на първа инстанция, с което се намалява вероятността и необходимостта от обжалвания и разходите за жалбоподателя поради грешки на вземащия решението, свързани с фактите на случая или тълкуването на закона. Нещо повече, качествената правна помощ и представителството са в интерес на държавите, тъй като благодарение на тях могат да се идентифицират точно и на ранен етап потребностите от международна закрила. С това се подобрява ефективността на производството на първа инстанция. ВКБООН счита, че е желателно безплатната правна помощ на първа инстанция да включва и подготовката на процесуалните документи и юридическото представителство, включително участие в личното интервю²⁹.

Препоръка № 18:

ВКБООН препоръчва да се обмисли въвеждането на правна помощ на първа инстанция на производството.

ВКБООН подчертава, че основното съдържание на правата на човека е приложимо към всички във всички институции, включително чужденците, търсещи закрила, които са подали последващи молби. Мерки за ограничаване на условията за прием може да се отразят неблагоприятно не само на кандидата, но и на членовете на семейството, сред които децата. Освен това подобно действие може да е в разрез с разпоредбите на Конвенцията за правата на детето и член 3 от ЕКПЧ в зависимост от прага на бедственото състояние, както е посочено в неотдавнашни съдебни решения по сходни

²⁸ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *Коментари на ВКБООН във връзка с предложението на Европейската комисия за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно минималните стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (COM(2009)551, 21 окт. 2009 г.)*, 29 юли 2010, с.26, налични на: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>

²⁹ *Ibidem* с. 27.

въпроси в друга държава членка на ЕС.³⁰ Становището на ВКБООН е, че системите за убежище би трябвало да поддържат хуманни и хуманитарни условия на прием. Адекватните условия на прием са предпоставка за способността на кандидата да представи молбата си за международна закрила. Това означава, че възможността да ползва условията за прием не би трябвало да се ограничава или отнема в случай на последваща молба освен ако няма сериозни причини да се смята, че последващата молба е подадена недобросъвестно и/или единствено с цел да се удължи престоят в държава членка, за да се упражняват предоставените ползи, и към това да се прибегва само след решение съгласно член 40 от Преработената процедурна директива, която изисква държавата членка да провери предварително дали са възникнали или са били представени от кандидата нови елементи или констатации, които са свързани с разглеждането на това дали кандидатът отговаря на условията за лице с международна закрила по силата на Преработената квалификационна директива. Отнемането или ограничаването на възможността за ползване на материалните условия на прием в случаите на последващи молби трябва да е допустимо само ако решаващият орган е отхвърлил молбата за закрила на основата на подобаващо и обстойно разглеждане по същество (в съответствие с Квалификационната директива) и проведено лично интервю. Когато молбата се счита за последваща след изрично изтегляне на молбата, ограничаването или отнемането на ползването на материалните условия на прием трябва да е допустимо само ако кандидатът е бил уведомен относно последствията от изричното изтегляне на молбата. Материалните условия на прием трябва да се възстановят, когато последващата молба е определена като допустима след предварително разглеждане, при което е установено наличието на нови елементи или констатации, които съществено увеличават вероятността кандидатът да отговаря на условията за международна закрила, включително под формата на съществена промяна в личното положение на кандидата или значителна промяна в ситуацията в страната на произход. Предварителното разглеждане трябва да се проведе в разумен срок.³¹ ВКБООН припомня също, че параграф 5 на член 20 от Преработената приемателна директива предвижда изискването държавите членки при всички обстоятелства да осигурят достъп до медицински грижи в съответствие с член 19, както и достойни условия на живот за всички кандидати – разпоредба, която спомага за предотвратяване на възникването на сериозни здравословни проблеми при лица, търсещи закрила, за които възможността за ползване на материални условия на прием е било (временно) ограничено или отнето.

Предложеното изменение не е в пълно съответствие и с член 20 (1) от Преработената приемателна директива, която предвижда, че държавите членки могат да отнемат възможността да се ползват материалните условия на прием **само при изключителни и подобаващо основателни случаи.**

Препоръка № 19:

³⁰ Home Affairs ex parte Limbuela and Regina v. Secretary of the Home Department ex parte Tesema: Камарата на лордовете приема, че когато държавата е прекратила помощта за бежанец на основание законова разпоредба, ако в противен случай той би отговарял на изискване, което пречи на лишаването му от права, то държавата извършва умишлено действие, за което носи отговорност пряко, като тя отговаря и за последиците, произтичащи от това действие, особено когато кандидатът за статут на бежанец по закон има право да се издържа чрез достъп до възможности за заетост или чрез работа като самонаето лице едва след изтичането на 12 месеца. По-нататък Камарата на лордовете се произнася, че това действие съставлява “нечовешко или унижително отношение” по смисъла на чл. 3 от ЕКПЧ. Особено показателна е следната извадка от решението: “Следователно единственият въпрос е дали степента на страданието, което е било преживяно или чието преживяване е предстояло непосредствено, достига степента на тежест, забранена от чл. 3. Добре известно е, че е установен висок праг, но той се различава в зависимост от контекста и особените обстоятелства на конкретния случай. Това са факторите, които трябва да бъдат взети предвид. Воденето на скитнически живот при някои обстоятелства не отговаря на изискванията Но в нашата страна по начало не е възможно да се живее на улицата безкрайно без покрив над главата и в постоянно безпаричие. Понякога е възможно да се живее без покрив известно време, без да се деградира, ако човек има достатъчно храна и месо, където да се мие и пере. Понякога е възможно да се живее в безпаричие известно време, ако човек има покрив и осигурени елементарна храна и възможности за поддържане на хигиена. Но да се търпят и двете обстоятелства безкрайно ... в днешното общество е едновременно нечовешко и унижително.” www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd051103/adam-1.htm

³¹ Стр. 15, Коментари на ВКБООН във връзка с предложението за Преработената приемателна директива. Вижте бел. **Error! Bookmark not defined.**

ВКБООН препоръчва алинея 5 на член 29 да бъде променена така, че да отразява смисъла на втората хипотеза в член 20 (1) от Преработената приемателна директива.

ВКБООН би искал да насочи вниманието към член 24 от Преработената приемателна директива, която изисква назначаването възможно най-скоро на законен настойник или представител на непридружено малолетно или непълнолетно лице, който да действа в съответствие с висшия интерес на детето.

Препоръка № 20:

В съответствие с член 24 от Преработената приемателна директива ВКБООН предлага да се промени редакцията на член 27 (7), точка 3, за да се отрази необходимостта от достатъчно гаранции, които биха позволили постоянно преразглеждане на положението на детето в съответствие с принципа за висшия интерес на детето. Освен това ВКБООН обръща внимание, че законът предвижда братя и сестри да бъдат заедно, което отговаря на принципа на висшия интерес на детето, и, по-специално на възрастта и степента му на зрялост.

ВКБООН обръща внимание на българските власти на член 23 от Преработената приемателна директива, която предвижда конкретни правни гаранции за децата, сред които специфични рехабилитационни услуги и подходящи грижи за психичното здраве за малолетни и непълнолетни лица, които са жертви на различни форми на злоупотреба, пренебрегване, експлоатация, изтезания или жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или които са пострадали при въоръжение конфликти. Освен това, ВКБООН припомня, че по отношение на всички деца държавите членки имат задължението, разписано в член 23 (3), да осигуряват достъп до дейности за свободното време и, сред които игри и развлекателни дейности, които са подходящи за възрастта им на територията на центровете за настаняване, посочени в член 18 (1), както и дейности на открито.

Препоръка № 21:

ВКБООН препоръчва да бъдат включени изрично в ЗУБ гаранциите за достъп до дейности за свободното време и развлекателни дейности за всички деца, настанени в приемателни центрове, както и за достъп до рехабилитационни услуги и подходящи грижи за психичното здраве, предоставяни от квалифицирани специалисти, за деца, които са жертви на различни форми на злоупотреба, пренебрегване, експлоатация, изтезания или жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или които са пострадали при въоръжение конфликти.

По-специално по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица, търсеци закрила, и в допълнение към гаранциите, на които те имат право като деца, член 24 от Преработената приемателна директива изисква издирването на семейството да започне възможно най-скоро. ВКБООН обаче отбелязва, че българският закон предвижда издирването на семейството едва след предоставянето на международна закрила.

Препоръка № 22:

За да бъде въведен член 24 (3) от Преработената приемателна директива, ВКБООН предлага следното изменение: *„Държавите членки започват да издирват членовете на семейството на непридружения ненавършил пълнолетие, при необходимост със съдействието на международни или други компетентни организации, като ВКБООН, Българския червен кръст, веднага щом това е възможно след подаването на молба за международна закрила, като същевременно се защитава неговият висш интерес. В случай че съществува заплаха за живота или физическата неприкосновеност на*

ненавършил пълнолетие или на неговите близки роднини, по-специално ако те са останали в държавата по произход, трябва да се осигури събирането, обработването и разпространението на информацията относно тези лица да се осъществяват при условията на поверителност, за да се избегне заплахата за тяхната сигурност.“

Освен това член 24 (2) в последната си част припомня, че трябва да се свеждат до минимум промените в местоживеенето на ненавършилите пълнолетие, и ВКБООН препоръчва да бъде отразена тази правова гаранция за непридружените ненавършили пълнолетие лица, търсеци международна закрила (вижте и коментарите по член 39 (4)).

Препоръка № 23:

ВКБООН препоръчва последната точка на член 29 (7) да гласи следното:

„(8) Настаняването по точки от 1 до 3 на предходната алинея се извършва в съответствие със Закона за закрила на детето и подлежи на периодично преразглеждане на базата на висшия интерес на детето. Промените при настаняването на непридружени малолетни и непълнолетни лица се свежда до минимум.“

ВКБООН изразява загриженост по отношение на новата алинея 8 на член 29, която гласи: *„От правото по ал. 1, т. 1 не се ползва чужденец, който е подал първа последваща молба за международна закрила, която е отхвърлена съгласно чл. 13, ал. 1, т. 5, или друга последваща молба след отхвърлянето на първата, както и чужденец, който бъде екстрадиран или предаден в друга държава членка или в трета страна в изпълнение на Закона за екстрадицията и европейската заповед за арест.“*

ВКБООН обръща внимание, че предложената нова алинея 8 на член 29 може да доведе до лишаване от правото на пребиваване на територията на чужденци, търсеци закрила, които са подали последваща молба. ВКБООН препоръчва, че когато се прилага изключение от правото на кандидата да остане на територията, трябва да се осигури гаранция, че решението за връщане няма да доведе до пряко или косвено експулсиране (refoulement). В ЗУБ трябва да се предвиди също ефективно правно средство за защита със спиращо изпълнението действие или поне възможността да се поиска такова пред съда, включително възможността да се остане на територията, докато съдът се произнесе по спиращото изпълнението действие.

Препоръка № 24:

ВКБООН препоръчва да се промени редакцията на предложената алинея 8 на член 29, за да се гарантира, че в съответствие с изискванията на член 41 (1) от Преработената процедурна директива изключение от правото на кандидата да остане на територията е възможно само когато решаващият орган прецени, че решението за връщане няма да доведе до пряко или косвено експулсиране в нарушение на международните ангажименти на държавата членка и на тези към ЕС. ВКБООН насърчава да се редактира текстът на алинея 7 на член 29 така, че да се осигури пълно съответствие с член 41 (1), т. 1 от Преработената процедурна директива, който предвижда изключение от правото за оставане на територията, когато лицето е подало първа последваща молба, която не е допълнително разгледана съгласно член 40, параграф 5, единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решение, което би довело до неговото неминуемо репатриране от посочената държава членка. ВКБООН насърчава българските власти да преразгледат това изменение в съответствие с добре установената съдебна практика на Съда на ЕС (Case C-129/96), където се посочва, че държавите членки трябва да се въздържат да приемат мерки, за които е много вероятно да компрометират предписания резултат, въпреки че не са задължени да приемат такива мерки преди изтичане на определения за транспониране срок.

По член 30

По отношение на предложеното изменение на член 30 (1), т. 5 ВКБООН отбелязва, че то би преобразувало настоящия режим от информативен в разрешителен. Това може да ограничи правото на лицата, търсещи закрила, да избират свободно къде да живеят (особено когато поемат разходите за това), както и да доведе до продължителното им неподходящо (що се отнася до условията и наемите) настаняване.

ВКБООН преценява, че предложеното изменение на разпоредбата не съответства напълно на член 7 (2) от Преработената приемателна директива, който предвижда, че държавите членки могат да определят мястото на пребиваване на кандидата по съображения за обществен интерес или обществен ред или, когато е необходимо, за нуждите на бързото обработване и ефективното проследяване на техните молби за международна закрила. Възможността да се вземе решение за местоживеенето на кандидата е обвързано с гаранции, включително посочените в параграф 1 на член 7 от Директивата, които не са отразени в предложената промяна.

Препоръка № 25:
ВКБООН препоръчва на лицата, търсещи закрила, да се даде правото на свободно придвижване на цялата територия на България. В случаите на изключение трябва да се зачитат относимите и приложими правни норми за правата на човека.

ВКБООН обръща внимание, че член 30, алинея 1, т. 7 въвежда в отрицателна форма член 7 (1) от Преработената приемателна директива, който дава на държавите членки възможност да ограничават свободното движение на кандидата в определени райони. ВКБООН отбелязва, че такава система има в Германия, където административното и финансовото разпределение на отговорността по приемането и разглеждането на молби за международна закрила е различно от това в България.

По отношение на алинея 2 ВКБООН би отбелязал, че предложеното изменение изисква лицата, търсещи международна закрила, да получат разрешение да напуснат центъра, където са настанени, без това изискване да важи само за центровете от затворен тип. ВКБООН разбира, че такова разрешение би било необходимо само когато търсещото закрила лице иска да смени местоживеенето си. Всякакви друго тълкуване би било в противоречие с определението за център от отворен тип. Също така изменението не изяснява как лицата, търсещи закрила, ще бъдат уведомявани относно отказа (в устна или писмена форма, на разбираем за тях език) и дали и как могат да обжалват отказа съгласно член 26 от Преработената приемателна директива – с изрично позоваване на решението по член 7. Освен това параграф 2 на член 26 от Директивата предвижда държавите членки да гарантират достъп до безплатна правна помощ и безплатно представителство при поискване, доколкото тази помощ е необходима, за да се гарантира ефективен достъп до правосъдие. За да се осигури ефективно правно средство за защита, ВКБООН подчертава втората част на параграф 21, която предвижда, че безплатната правна помощ и представителство се предоставят от лица с подходяща квалификация, за които това се допуска или разрешава в националното право, и които нямат или не могат да имат потенциален конфликт на интереси с кандидатите.

ВКБООН горещо препоръчва на българските власти да въведат подобаващо тези правни гаранции, закрепени в текста на член 26 от Директивата, за да се осигурят ефективни правни средства за защита срещу решение, което ограничава свободното движение на кандидата съгласно правото за вземане на решение за такова ограничаване, предвидено в член 7 от Директивата.

По член 30а

ВКБООН приветства изменението, чиято цел е да се отчитат специалните потребности и ограниченията на лицата в уязвимо положение. ВКБООН обръща внимание, че списъкът на „уязвимите групи“ не е изчерпателен. В текста на члена може да се посочат още подробности за начина, по който ще се разглеждат тези специални нужди, както и да се предвиди процедура за определянето им. Целта е да се гарантира, че България е въвела ясни процедури за ранно разпознаване на специалните потребности при кандидатите.

ВКБООН приветства предложеното от правителството изменение, чиято ясна цел е разширяване на обхвата на чужденците, които се приемат като част от уязвима група, а именно включването на жертви на трафик на хора, лица с тежки здравословни проблеми, лица с психични увреждания и лица, които са преживели изтезания, изнасилване или други тежки форми на психологическо, физическо или сексуално насилие.

ВКБООН отбелязва също, че в ЗУБ не са предвидени гаранции за предприемане на действие във връзка със специалните потребности на жертвите на изтезания, деца и непридружени малолетни и непълнолетни.

Препоръка № 26:
ВКБООН предлага да се обмисли включването в текста на член 30а от изменения ЗУБ на член 19, параграф 2 от Преработената приемателна директива, която изисква държавите членки да осигуряват медицинска или друга необходима помощ на кандидатите със специфични нужди за приемане, включително подходящи грижи за психичното здраве, когато е необходимо.

Раздел III

Права и задължения на чужденците, получили закрила

По член 31

ВКБООН приветства решението за това достъпът до информация да се уреди в закона, което ще спомогне за интеграцията на лицата, получили международна закрила.

Препоръка № 27:
За постигане на съответствие с Глава VII от Квалификационната директива ВКБООН предлага член 31 от ЗУБ да се промени, както следва:
<i>„Чужденците в Република България, които са получили международна закрила, имат еднакви права и задължения.“</i>

Раздел IV

**Документи на чужденците, подали молба за закрила или получили закрила (Загл.
изм. - ДВ, бр. 52 от 2007 г.)**

По член 40

ВКБООН приветства усилията на българското правителство да се съобрази с разпоредбата на член 6 от Преработената приемателна директива. Член 6 (1) от Директивата гласи, че: *„Държавите членки гарантират, че в срок от три дни след подаването на молба за международна закрила кандидатът получава документ, издаден на негово име, с който се удостоверява неговият статут на кандидат или че му е разрешено да остане на територията на държавата членка, докато молбата му предстои да бъде разгледана или е в процес на разглеждане.“* ВКБООН отбелязва, че настоящата редакция на изменението отразява намерението да се въведе член 6, но не съдържа правни гаранции.

По член 40а

ВКБООН разбира, че целта на предложениия член е да се въведе текстът на член 6 от Преработената приемателна директива, който изисква държавите членки да издадат документ на лицето, търсещо закрила, в срок от три дена след подаване на молбата за международна закрила. ВКБООН още веднъж подчертава правните гаранции, заложи в параграф 6 на този член: *„Държавите членки не предвиждат излишни или непропорционални документи или други административни изисквания за кандидатите, преди да им се предоставят правата, с които те разполагат съгласно настоящата директива, единствено поради това, че са кандидати за международна закрила.“* Като има предвид горепосоченото и целта да се постигне ефективно прилагане на разпоредбата в българската система, ВКБООН разбира, че целта на този член е да се осигури, че с документа, издаден в кратък срок, лицето, търсещо закрила, може да ползва правата по приемателната директива, включително правото на защита срещу незаконно задържане и евентуално експулсиране. ВКБООН обаче отбелязва, че в настоящата българска система за убежище е необходимо да се уточни определението на „подаване“. На практика и особено през втората половина на 2013 г. и началото на 2014 г. ВКБООН забелязва, че официалното регистриране на молбите за закрила от ДАБ, както и реалното издаване на регистрационна карта се извършва със закъснение, което понякога стига до 6 месеца, като през това време лицата, търсещи закрила, не могат да се ползват със законова защита срещу експулсиране, както и да упражняват правата си, предвидени в правото на ЕС.

С оглед на това и за да се прилага на практика действието (*sous peine de priver de tout effet utile*) на член 6 от Преработената приемателна директива, ВКБООН силно препоръчва член 6 от Преработената приемателна директива да се тълкува във връзка с член 6 от Преработената процедурна директива, който съдържа гаранции срещу забавянето на регистрацията на молба за международна закрила, като предвижда конкретен срок за държавите членки (от три до най-много десет работни дни при конкретни обстоятелства) след подаване на молбата; по-специално параграф 2 на този член гласи: *„Държавите-членки следят за това лице, което е подало молба за международна закрила, да разполага с действителна възможност да внесе своята молба възможно най-скоро. Когато кандидатът не подаде молба, държавите-членки могат съответно да приложат член 28 от настоящата директива.“* ВКБООН вярва, че единствено ефективното и правилно въвеждане на този член в българския закон ще спомогне реално за възможността лицата, търсещи закрила, да упражняват правата си, предвидени в Преработената приемателна директива и Преработената процедурна директива, но по-специално ще осигури защита на лицата, търсещи закрила, срещу незаконно задържане и експулсиране, преди да е разгледана молбата им и по нея да има влязло в сила решение. За тази цел ВКБООН настоятелно насърчава българските власти да се съобразят с изискванията на член 6 от Преработената процедурна директива и да въведат подобаващо

горепосочената разпоредба в националното законодателство, с което да преодолеят наблюдаваното напоследък забавяне при регистрацията на молбите в България.

Препоръка № 28:

ВКБООН подкрепя въвеждането на срока, предвиден в член 6 (1) от Преработената приемателна директива, в член 40а от ЗУБ, но същевременно обръща внимание, че посоченият в ЗУБ срок е в *работни дни*, докато Директивата посочва *три дни* от подаване на молбата, което в някои случаи може да доведе до ненужно забавяне при издаването на документа. ВКБООН препоръчва да се въведе точно текстът на разпоредбата от Преработената приемателна директива. За да се осигури реално прилагане на член 6 от Преработената приемателна директива, ВКБООН предлага терминът „подаване“ в ЗУБ да бъде определен в съответствие с член 6 от Преработената процедурна директива. Същевременно ВКБООН горещо препоръчва на българските власти незабавно да въведат в ЗУБ изискването за регистрация на молбата, както е предвидено в член 6 (1) от Преработената процедурна директива, и да осигурят възможността лице, подало молба за международна закрила, да има реалната възможност да регистрира възможно най-скоро молбата си, както е предвидено в параграф 2 на същия член.

По - Новия Раздел V

Общ коментар

Според виждането на ВКБООН и в съответствие с международното право и стандарти в областта на убежището и правата на човека, задържането на лица, търсеци закрила, по принцип трябва да се избягва и е крайна мярка. Тъй като търсенето на международна закрила не е незаконно действие, всякакви ограничения на свободата, налагани на лицата, които упражняват това право, трябва да бъдат уредени в закон, като във връзка с това са посочени подобаващи ограничения, както и правото на бърз съдебен контрол.³² Свободата от произволно задържане е основно право на човека, както е посочено, освен във всички други европейски и международни правни актове, в член 6 от Хартата на ЕС за основните права и член 5 от Европейската конвенция за правата на човека. Въпреки горепосоченото ВКБООН отбелязва, че българските власти са решили да използват някои от законовите основания, посочени в член 7 (3) от Преработената приемателна директива. Във връзка с това ВКБООН горещо призовава да се въведе разпоредба, с която да се гарантират правата на кандидатите за международна закрила в центровете от затворен тип, както и това, че до задържане се прибягва само като крайна мярка.

Препоръка № 29:

ВКБООН предлага следното изменение на член 45б, ал. 1: *„При необходимост, когато не могат да бъдат приложени ефективно мерките по чл. 45а, и след подробна преценка на необходимостта от задържане в конкретния случай в съответствие със законна цел, чужденец, търсец международна закрила, може да бъде временно настанен в център от затворен тип.“*

³² Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *ВКБООН Насоки относно приложимите критерии и стандарти за задържането на лица, търсеци убежище, и алтернативите на задържането*, 2012 г., с. 6, налични на: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

ВКБООН силно препоръчва да се измени редакцията на член 45б (1), т. 3 от ЗУБ, за да се отразят смисълът и точният текст на изискванията в член 8 (3) от Преработената приемателна директива.

По отношение на член 45б (1), т. 2 ВКБООН предлага да се използва терминът „*сериозна опасност от укриване*“, който е определен в Допълнителните разпоредби и е употребен в текста на член 45б (2), т. 5.

Препоръка № 30:

ВКБООН предлага при формулирането на текста на член 45в (2) да се вземе предвид член 11 (1) от Преработената приемателна директива за осигуряване на редовно наблюдение и подобаваща подкрепа на задържани уязвими лица.

Препоръка № 31:

Също във връзка с член 45в от ЗУБ ВКБООН предлага да се предвидят гаранциите, включени в преработените членове 9 (2) 3 9 (3) от Преработената приемателна директива, които предвиждат съответно, че задържането се разпорежда от съдебен орган или от административен орган. Във втория случай в ЗУБ трябва да се предвиди, че задържането се потвърждава от съдебна инстанция в рамките на 72 часа.³³

ВКБООН предлага следната редакция за член 45в (2): „*Решението по ал. 1 се взема след преценка дали чужденецът принадлежи към някоя от уязвимите групи или е със специални нужди в съответствие с процедурата, посочена в член 29 (4), и на възможностите за налагане на по-лека мярка по реда на чл. 45а, ал. 2.*“

Препоръка № 32:

ВКБООН предлага при редакцията на член 45в (3) от ЗУБ да се вземе предвид член 9 (4) от Преработената приемателна директива, за да се осигурят законови гаранции в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС.³⁴

Във връзка с член 45г (1) ВКБООН изразява загрижеността си, че текстът не е в съответствие с член 9 (1) от Преработената приемателна директивата, който предвижда, че лицето, търсещо закрила, се задържа единствено за възможно най-кратък срок. Ето защо ВКБООН препоръчва тази много важна гаранция да се добави в предложения текст.

По отношение на задържането на семейства ВКБООН посочва, че в предложения текст не са предвидени конкретни гаранции за самостоятелно настаняване, за да се осигури достатъчно уединение, в съответствие с член 11 (4) от Преработената приемателна директива.

³³ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *ВКБООН Коментари във връзка с предложението на Европейската комисия за преработен текст на Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила*, юли 2012 г., (COM (2011) 320 final, 1 юни 2011 г.), налични на: <http://www.refworld.org/docid/500560852.html>, p. 9

³⁴ Член 5(4) ЕКПЧ: „*Всеки арестуван или лишен от свобода има право да обжалва законността на неговото задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе; в случай, че задържането е неправомерно, съдът е длъжен да нареди незабавното освобождаване на задържаното лице.*“ Съвет на Европа, Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, 4 ноември 1950 г.

Препоръка № 33:

ВКБООН препоръчва в предложения текст да се добави съществената гаранция за „задържане за възможно най-кратък срок“, което отговаря на смисъла на член 9 (1) от Преработената приемателна директива.

ВКБООН предлага да се предвидят конкретни гаранции за самостоятелно настаняване на задържани семейства, с което да се осигури уединение, за да се въведе изискването на член 11 (4) от Директивата.

ВКБООН предлага следната редакция за член 45г (1): „*Настаняването в център от затворен тип се извършва за възможно най-кратък период до отпадане на съответното основание по смисъла на 45б (2).*“

Препоръка № 34:

ВКБООН горещо препоръчва да се измени предложеният текст на член 45г, за да се предвиди извършването на независим съдебен контрол върху задържането в рамките на 24-48 часа от издаване на решението на чл. 45в, ал. 1.³⁵

ВКБООН приветства гаранцията за достъп на кандидатите за международна закрила до лица, осигуряващи правна помощ, и НПО, уредена в член 45д (1) от ЗУБ. ВКООБ отбелязва обаче, че лицата, които представляват ВКБООН или организации, които работят от името на ВКБООН на територията на България, не са включени в горепосочения член от ЗУБ. Това не е в съответствие с член 10 (3) от Преработената приемателна директива.

Препоръка № 35:

ВКБООН настоятелно препоръчва на лицата, които представляват ВКБООН, също да се осигури възможността да комуникират с кандидатите и да ги посещават в условия на зачитане на неприкосновеността на личния им живот. Възможността трябва да се предвиди и за организации, които работят от името на ВКБООН на територията на България съгласно сключено за целта споразумение. С оглед на това ВКБООН препоръчва точка 4 да има следната редакция: „4. *да се срещат с лица, осигуряващи правна помощ, и с представители на неправителствени организации, включително лица, които представляват ВКБООН.*“

Във връзка с член 45д ВКБООН приветства гаранциите в текста, но отбелязва, че би трябвало да се добави изискването за предоставяне на информация, както е посочено в член 10 (5) от Преработената приемателна директива: „*Държавите членки гарантират, че на кандидатите редовно се предоставя информация, в която се разясняват правилата, които се прилагат в центъра за задържане, и се посочват техните права и задължения на език, който те разбират или за който има достатъчно основания да се предполага, че разбират.*“

Препоръка № 36:

ВКБООН препоръчва член 45д да се измени така, че да отразява смисъла на член 10 (5) от Преработената приемателна директива.

³⁵ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *ВКБООН Насоки относно приложимите критерии и стандарти за задържането на лица, търсещи убежище, и алтернативите на задържането*, 2012 г., налични на: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

Член 45е: „(1) Малолетните и непълнолетните чужденци, търсеци закрила, могат да бъдат настанени в центрове от затворен тип единствено като крайна мярка и след като се установи, че по-леки мерки не могат да бъдат ефективно приложени. Такова настаняване е с възможно най-кратък срок, като се полагат всички усилия за настаняването им в подходящи за тях места. Настаняването в център от затворен тип се съобразява предимно с висшия интерес на малолетните и непълнолетните лица. На настаняването в център от затворен тип малолетни и непълнолетни лица се осигурява необходимото физическо, психично, духовно, морално и социално развитие.“

ВКБООН поддържа позицията си, че по принцип не трябва да се задържат деца и че общите принципи за задържането, изложени в Насоките от 2012 г., важат със същата сила и за децата³⁶.

Препоръка № 37:

Във връзка с член 45е (3) ВКБООН горещо препоръчва да се преразгледа текстът в светлината на гореизложените съображения, както и поради това, че е предвиден по-малко благоприятен стандарт отколкото този в член 44, ал. 9 от Закона за чужденците в Република България по отношение на непридружените деца-имигранти с нередовен статус, чието задържане е изрично забранено.

ВКБООН препоръчва член 45е (3) да се измени, за да се предвиди изрична забрана за настаняване на непридружени малолетни и непълнолетни в центрове от затворен тип.

ВКБООН предлага изменение и допълнение в член 45е: (7) *На семействата, настанени в централите на Държавната агенция за бежанци, се осигурява самостоятелно настаняване при гарантиране на уединение.*

ВКБООН предлага изменение и допълнение: (8) *Когато уязвими лица или лица със специални нужди се настаняват в центрове от затворен тип, трябва да се оценят техните потребности, включително да се определи естеството на тези потребности, и да се наблюдава редовно положението им и да се осигурява подходяща подкрепа в зависимост от конкретното им положение и специални потребности, включително здравословното им състояние, в съответствие с Преработената приемателна директива.*

Препоръка № 38:

ВКБООН насърчава правителството да проучи варианти, при които не се изискват никакви средства от лицата, търсеци закрила. Би могло „паричната гаранция“ за тях да се поеме от НПО – или като НПО-то изпълнява ролята на гарант, или по силата на споразумение с правителството³⁷. ВКБООН е готов да окаже съдействие на правителството за разработване на алтернативи на програмите за задържане.

Глава V

СПЕЦИАЛИЗИРАН ДЪРЖАВЕН ОРГАН И АДМИНИСТРАЦИЯ

³⁶ Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), *ВКБООН Насоки относно приложимите критерии и стандарти за задържането на лица, търсеци убежище, и алтернативите на задържането*, 2012 г., с. 34, налични на: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

³⁷ Анекс А (vi), ВКБООН, Насоки за задържането. Ibid.

По член 47

ВКБООН изразява загриженост по отношение на лишаването на лицата, търсеци закрила, от възможността да ползват услугите на Интеграционния център на ДАБ в съответствие с член 16 от Преработената приемателна директива относно професионалното обучение.

Препоръка № 40:

ВКБООН препоръчва да се вземе предвид член 16 от Преработената приемателна директива, когато се правят изменения в член 47, ал. 2, т. 3, по-специално по отношение на интеграционните центрове.

ВКБООН предлага езиковото и професионалното обучение да е задължително и да се включи в глава четири относно правата и задълженията от ЗУБ.

ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

По допълнителните разпоредби

ВКБООН изразява загриженост, че определенията за чужденец, търсец закрила, раса, религия, националност, определена социална група и/или политическо мнение и др. могат да доведат до стесняване на обхвата на основанията за предоставяне на статут на бежанец, както това е уредено в член 1 (2) от Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. По-специално, определението за чужденец не отговаря на определението за чужденец, търсец закрила, тъй като е ограничено до лица, които не са граждани на държавите членки на ЕС, поради което не е в съответствие с Конвенцията от 1951 г. Освен това ВКБООН счита, че това ограничаване на *rationae personae* в ЗУБ отразява разпоредбата на член 2 от Квалификационната директива, по отношение на който ВКБООН е изразявал сериозна загриженост. В съответствие с предишни свои позиции ВКБООН би препоръчал да се заличи точка 1 от параграф 1 на Допълнителните разпоредби или да бъде изменен така, че да е в съответствие със Закона за чужденците в Република България (чл. 2(1)), за да важи за всички лица, които не са български граждани, включително лица без гражданство и граждани на други държави-членки на ЕС:

„1. „Чужденец“ означава всяко лице, което не е български гражданин.“

Според ВКБООН терминът „социална група“ трябва да се тълкува по такъв начин, че да е отворен към разнообразното и променящо се естество на групите в различните общества и развиващите се международни норми за правата на човека.³⁸ В Директивата са отразени два основни подхода към това какво представлява социална група по смисъла на Конвенцията от 1951 г.³⁹ „Подходът на защитената

³⁸ Вижте също ВКБООН, Насоки за международна закрила: „Принадлежност към определена социална група“ по смисъла на член 1А(2) от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., HCR/GIP/02/02, 7 май 2002 г., <http://www.unhcr.org/3d58de2da.html>, т. 12.

³⁹ Вижте Върховен комисар на ООН за бежанците „Основанието с най-малка яснота“: сравнително проучване на развитието на съдебната практика във връзка с „Принадлежност към определена социална група“. август 2012, PPLA/2012/02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7d94722.html>. По въпроса дали лицата с молби на основание сексуална ориентация може да представляват определена социална група вижте Преюдициално запитване от Raad van State (Холандия) подадено на 27 април 2012 г. — Minister voor Immigratie en Asiel v X (Case C-199/12) (2012/C 217/14) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:217:0007:0008:EN:PDE>. Вижте също: Върховен комисар на ООН за бежанците, ВКБООН, Декларация във връзка с прилагането на член 1А(2) от Конвенцията за статута на бежанците от 1951

характеристика“ се основава на неотменима характеристика или характеристика, която е толкова съществена за човешкото достойнство, че лицето не трябва да се принуждава да се откаже от нея. „Подходът на социалното възприятие“ се основава на обща характеристика, залегнала в същината на разпознаваема група, която я отличава от обществото като цяло. Въпреки че често резултатите от прилагането на двата подхода съвпадат, невинаги е така. Поради това за да се избегнат пропуски при предоставянето на закрила, ВКБООН препоръчва държавите членки да приемат двата подхода, с което да позволят по-скоро алтернативно, а не кумулативно прилагане на двете понятия.

ВКБООН е загрижен, че използването на позоваване там, където би трябвало да се посочи определение, може да не е факултативен законодателен подход. Дори и намерението да е „раса, религия, националност, определена социална група и политическо мнение“ да са определени в ЗУБ със същото значение както в член 10, параграф 1 от Директива 2011/95/ЕС, това не освобождава ЗУБ от необходимостта да посочи определение там, където би трябвало да има такова. Следователно ВКБООН би препоръчал с оглед на яснотата и точността на определенията, вместо да се използва позоваване в точка 5, да се направи следната промяна в редакцията:

„Раса, религия, националност, определена социална група и политическо мнение“ се определят, както следва:

(а) понятието „раса“ включва по-специално съображения за цвят на кожата, произход или принадлежност към определена етническа група;

(б) понятието "религия" включва по-специално притежаването на теистични, нетеистични или атеистични убеждения, индивидуалното или колективното участие или въздържане от участие в частни или публични богослужения, други религиозни актове или изразяване на религиозни убеждения, както и форми на лично или обществено поведение, основаващи се на религиозни вярвания или наложени от тези вярвания;

(в) понятието "националност" не се ограничава до гражданството или до неговото несъществуване, а обхваща по-специално принадлежността към група, обособена чрез своята културна, етническа или езикова идентичност, общия си географски или политически произход или чрез връзката си с населението на друга държава;

(г) една група се счита за определена социална група, когато по-специално: нейните членове споделят една вродена характеристика или обща история, която не подлежи на изменение, или споделят характеристика или вярване, до такава степен съществени за идентичността или съзнанието, че не би следвало от лицето да се изисква да се откаже от тях, и тази група има собствена идентичност в съответната държава, защото е разглеждана като различна от заобикалящото я общество.“

По отношение на определението за непридружени малолетни и непълнолетни лица ВКБООН препоръчва следната редакция:

„Непридружен“ е този малолетен или непълнолетен чужденец, който пристига или е оставен на територията на Република България и не е придружен от свой родител или друго пълнолетно лице, което отговаря за него, докато за него ефективно не поеме грижата такова лице.“

Във връзка с определението на членове на семейството в параграф 3 ВКБООН предлага другите издържани от кандидата членове на неговото семейство и домакинство също да се ползват от производен статут на бежанец и от запазване на целостта на семейството. Независимо от това дали децата са сключили брак или не, те следва да се ползват от целостта на семейството, доколкото са на издържката на родителя или на главата на бежанско домакинство.

ВКБООН би искал да припомни, че е подходящо последваща молба да се разглежда по ускореното производство само когато първата молба е била изцяло разгледана по същество (т.е. не е била отхвърлена като недопустима или прекратена поради експлицитно или имплицитно оттегляне на предишна молба). Това не е отразено в настоящото определение в параграф 1, т. 6 от ЗУБ.

Препоръка № 41:

§ 1. 6. „Последваща молба“ е молба за предоставяне на статут в Република България, която чужденецът подава, след като има прекратен или отнет статут на бежанец или хуманитарен статут, или производството за предоставяне на статут в Република България след разглеждане на молбата по същество е приключило с влязло в сила решение.“

Също така във връзка с т. 11 се препоръчва да се въведат в ЗУБ разпоредбите от Директива 2013/33/ЕС, в които се посочват факторите, които трябва да се вземат предвид при оценка на висшия интерес на детето:

„При оценка на висшия интерес на детето трябва да се вземат предвид следните фактори:

- (а) възможностите за събиране на семейството ;*
- (б) благополучието и социалното развитие на непълнолетното лице, като се обърне внимание специално на неговия произход;*
- (в) съображения, свързани с безопасността и сигурността, особено когато има риск непълнолетното лице да е жертва на трафик;*
- (д) мнението на непълнолетното лице в зависимост от неговата възраст и зрялост.*

ВКБООН София

04 април 2014 г.