

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

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. №	111-322-00-1
дата	15.01.2015 г.

**Представителство на ВКБООН в  
България**Пл. „Позитано“ 2  
1000 София  
БългарияТел.: (+ 359) 2 980 24 53/ 54  
Факс: (+ 359) 2 980 16 39  
E-mail: bulso@unhcr.org

14 януари 2015

Изм. № BULSO/L015/016

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

Уважаеми господин Кирилов,

Съгласно възложеното ѝ по мандат, Службата на върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) би искала да се възползва от възможността да представи коментар по проекта за изменения и допълнения в българския Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), предложен от народния представител г-н Тунчер Кърджалиев на 7 ноември 2014 г.

Измененията и допълненията, предложени от г-н Кърджалиев, визират транспониране на разпоредбите на Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (“преработена Квалификационна директива”), и някои разпоредби 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 (“преработена Приемателна директива”).

ВКБООН предоставя тези коментари като агенция, на която е възложена от Общото събрание на Организацията на обединените нации отговорността за предоставянето на международна защита на бежанците и други лица в рамките на мандата ѝ и за оказването на помощ на правителствата при търсенето на постоянни решения за проблема с бежанците. Параграф 8 от Статута на ВКБООН възлага отговорност на ВКБООН за надзора на спазването на международните конвенции за защита на бежанците, докато член 35 от Конвенцията за бежанците 1951 г. и член II от Протокола относно статута на бежанците от 1967 г. задължават държавите членки да си сътрудничат с ВКБООН при изпълнението на нейния мандат, по-специално като улесняват изпълнението на задължението на ВКБООН да осъществява надзор върху изпълнението на разпоредбите на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г.

В допълнение към това, член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз гласи, че правото на убежище се гарантира при зачитане на правилата на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г.

Господин Данаил Кирилов  
Председател на Комисията по правни въпроси  
Народно Събрание на Република България

Транспонирането на преработения текст на Квалификационната директива представлява възможност и задължение да се хармонизира системата за предоставяне на убежище в България с тази на други държави членки на ЕС и да се осигурят яснота и полезни насоки за тълкуването на съответни международноправни разпоредби с универсално приложение, по-специално Конвенцията от 1951 г. ВКБООН би искал да отбележи, че срокът за транспониране на преработената Квалификационна директива е 21 декември 2013 г. и насърчава българския Парламент да гарантира изменение на ЗУБ в съответствие с нейните разпоредби във възможно най-кратък срок. Освен това, ВКБООН отбелязва, че не всички задължителни разпоредби, съдържащи се в преработената Квалификационна директива, са включени в предложените изменения. ВКБООН отбелязва още веднъж, че България е задължена съгласно правото на ЕС да транспонира преработените Директиви преди изтичането на съответните срокове.

Проектоизмененията в ЗУБ предлагат и транспонирането на **определени** разпоредби на преработената Приемателна директива. В допълнение към това, са предложени и **някои** изменения във връзка с правата на кандидати за закрила, които са внесли последващи молби съгласно предвиденото в Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработена Директива за процедурите за убежище). ВКБООН отбелязва, че България е задължена да транспонира разпоредбите, предвидени в преработената Приемателна директива и преработената Директива за процедурите за убежище. Срокът за извършването на това е 20 юли 2015 г. ВКБООН счита, че е удачно да предложи цялостен набор от изменения в ЗУБ, отразяващ пълния обхват на промените, въведени от преработените Директиви, вместо частично транспониране на подбрани членове от преработените Директиви. С оглед на сложността на измененията, които ще се изискват от едно такова цялостно изменение, ВКБООН препоръчва изготвянето и приемането на изцяло нов Закон за убежището и бежанците в България. ВКБООН изразява своята готовност да предостави експертните си знания и умения на българските органи, ако бъде приет този проект.

Предложените изменения предвиждат и въвеждането на ограничения за придвижването и основания за задържане на лица, които се нуждаят от международна закрила, включително деца. С оглед на несгодите, до които води задържането, и имайки предвид, че търсенето на убежище не е незаконно действие, ВКБООН повтаря, че задържането следва обичайно да се избягва и да се използва единствено като крайна мярка. Всякакви ограничения на свободата, наложени на лица, упражняващи това право, трябва да бъдат предвидени в закона, внимателно описани и да подлежат на своевременно контрол. Всяка разпоредба на националното право трябва да бъде в съответствие с относимите европейски директиви, които касаят задържането. Поради това, според мнението на ВКБООН, е от съществено значение възможността за задържане на лица, търсещи убежище, която в момента не е предвидена в ЗУБ, и условията за осъществяването ѝ, да се предхождат от дебат и внимателно разглеждане, включващо редица заинтересувани страни. В допълнение към това, въвеждането на тези ограничения би довело до съществени изменения в процедурата за предоставяне на международна защита, в условията за приемане и ролята на отговорните органи.

Поради това, ВКБООН счита, че тези въпроси биха били уредени по най-добър начин в рамките на по-широк дебат по създаването на нов закон и призовава българския парламент да не въвежда дотогава никакви разпоредби, които предвиждат задържане на търсещи убежище лица.

ВКБ ООН изразява увереност, че препоръките и коментарите му ще допринесат за привеждане на националното законодателство в пълно съответствие с Конвенцията за бежанците от 1951 г.

ВКБ ООН остава на разположение на Народното събрание при обсъждането на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за уежището и бежанците.

Позволете ми, господин Кирилов, да подновя уверенията в най-високата си почит.

Роланд-Франсоа Вейл  
Представител на ВКБ ООН в България





Коментари на ВКБООН  
по Проекта за изменение в Закона за убежището и бежанците,  
предложен от народния представител Тунчер Кърджалиев на 7 ноември 2014 г.

**Представителство на ВКБООН в България**

## 1. Встъпление

Съгласно възложеното ѝ по мандат, Службата на върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) би искала да се възползва от възможността да представи коментар по проекта за изменения и допълнения в българския Закон за убежището и бежанците (ЗУБ)<sup>1</sup>, предложен от народния представител г-н Тунчер Кърджалиев на 7 ноември 2014 г. Измененията и допълненията, предложени от г-н Кърджалиев, визират транспониране на разпоредбите на Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила ("преработена Квалификационна директива"),<sup>2</sup> и някои разпоредби 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 ("преработена Приемателна директива").<sup>3</sup>

ВКБООН предоставя тези коментари като агенция, на която е възложена от Общото събрание на Организацията на обединените нации отговорността за предоставянето на международна защита на бежанците и други лица в рамките на мандата ѝ и за оказването на помощ на правителствата при търсенето на постоянни решения за проблема с бежанците.<sup>4</sup> Параграф 8 от Статута на ВКБООН възлага отговорност на ВКБООН за надзора на спазването на международните конвенции за защита на бежанците,<sup>5</sup> докато член 35 от Конвенцията за бежанците 1951 г.<sup>6</sup> и член II от Протокола относно статута на бежанците от 1967 г.<sup>7</sup> задължават държавите членки да си сътрудничат с ВКБООН при изпълнението на нейния мандат, по-специално като улесняват изпълнението на задължението на ВКБООН да осъществява надзор върху изпълнението на разпоредбите на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. В допълнение към това, член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>8</sup> гласи, че правото на убежище се гарантира при зачитане на правилата на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г.

Транспонирането на преработения текст на Квалификационната директива представлява възможност и задължение да се хармонизира системата за предоставяне на убежище в България с тази на други държави членки на ЕС и да се осигурят яснота и полезни насоки за тълкуването на съответни международноправни разпоредби с универсално приложение, по-

<sup>1</sup> Закон за убежището и бежанците, обнародван в Държавен вестник, бр.54 от 31 май 2002 г., изм. ДВ бр.31 от 8 април 2005 г., изм. ДВ бр.30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ бр.52 от 29 юни 2007 г., изм. ДВ бр.109 от 20 декември 2007 г., изм. ДВ бр.82 от 16 октомври 2009 г., изм. ДВ бр.39 от 20 май 2011 г., изм. ДВ бр.15 от 15 февруари 2013 г., изм. ДВ бр.66 от 26 юни 2013 г.

<sup>2</sup> Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст), 20 декември 2011 г., ОВ L 337; декември 2011 г., може да бъде намерена на: <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>

<sup>3</sup> 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, може да бъде намерена на: <http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html>.

<sup>4</sup> Виш Статут на Службата на върховния комисар на ООН за бежанците, Резолюция 428(V) на Общото събрание на ООН, Лнекс, Док. на ООН A/1775, чл.1, може да бъде намерен на <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> („Статут“).

<sup>5</sup> Иак там, чл.8(a).

<sup>6</sup> Общо събрание на ООН, Конвенция за статута на бежанците, 28 юли 1951 г., Серия „Договори“ на ООН № 2545, г.189, стр.137, може да бъде намерена на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

<sup>7</sup> Общо събрание на ООН, Протокол за статута на бежанците, 30 януари 1967 г., Серия „Договори“ на ООН № 8791, г.606, стр.267, може да бъде намерен на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>.

<sup>8</sup> Европейски съюз, Харта на основните права на Европейския съюз, 7 декември 2000 г., Официален вестник на Европейските общности, 90 март 2010 г., (C 83) на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>.

специално Конвенцията от 1951 г.<sup>9</sup> ВКБООН би искал да отбележи, че срокът за транспониране на преработената Квалификационна директива е 21 декември 2013 г. и насърчава българския Парламент да гарантира изменение на ЗУБ в съответствие с нейните разпоредби във възможно най-кратък срок. Освен това, ВКБООН отбелязва, че **не всички** задължителни разпоредби, съдържащи се в преработената Квалификационна директива, са включени в предложените изменения. ВКБООН отбелязва още веднъж, че България е задължена съгласно правото на ЕС да транспонира преработените Директиви преди изтичането на съответните срокове.

Проектоизмененията в ЗУБ предлагат и транспонирането на **определени** разпоредби на преработената Приемателна директива. В допълнение към това, са предложени и **някои** изменения във връзка с правата на кандидати за закрила, които са внесли последващи молби съгласно предвиденото в Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработена Директива за процедурите за убежище)<sup>10</sup>. ВКБООН отбелязва, че България е задължена да транспонира разпоредбите, предвидени в преработената Приемателна директива и преработената Директива за процедурите за убежище. Срокът за извършването на това е 20 юли 2015 г. ВКБООН счита, че е удачно да предложи **цялостен** набор от изменения в ЗУБ, отразяващ **пълния обхват** на промените, въведени от преработените Директиви, вместо частично транспониране на подобрени членове от преработените Директиви. С оглед на сложността на измененията, които ще се изискват от едно такова цялостно изменение, ВКБООН препоръчва изготвянето и приемането на изцяло нов Закон за убежището и бежанците в България. ВКБООН изразява своята готовност да предостави експертните си знания и умения на българските органи, ако бъде приет този проект.

ВКБООН отбелязва, че някои от предложените изменения са насочени към пропуски в съществуващата уредба на закрилата във връзка със стандарти за признаване на международна закрила. Например, предложените изменения описват по-подробно „извършителите на преследване или тежки посегателства“ и предвиждат по-точно описание за термина „съществуваща възможност за бягство вътре в страната“. ВКБООН счита, че тези изменения следва да бъдат приети във възможно най-кратък срок, за да се подобри справедливостта на оценката на молбите за международна закрила. Освен това, ВКБООН горещо насърчава бързото приемане на мерки, насочени към укрепване на правата на молителите, по-специално по отношение на по-ранен достъп до пазара на труда, подобряване на достъпа до образование и назначаването на представител за непридружени деца.

Предложените изменения предвиждат и въвеждането на ограничения за придвижването и основания за задържане на лица, които се нуждаят от международна закрила, включително деца. С оглед на негодите, до които води задържането, и имайки предвид, че търсенето на убежище не е незаконно действие, ВКБООН повтаря, че задържането следва обичайно да се избягва и да се използва единствено като крайна мярка.<sup>11</sup> Всякакви ограничения на свободата, наложени на лица, упражняващи това право, трябва да бъдат предвидени в закона, внимателно описани и да подлежат на своевременно контрол. Всяка разпоредба на националното право трябва да бъде в съответствие с относимите европейски директиви, които касаят задържането. Поради това, според мнението на ВКБООН, е от съществено значение възможността за задържане на лица, търсещи убежище, която в момента не е предвидена в ЗУБ, и условията за осъществяването ѝ, да се предхождат от дебат и внимателно разглеждане, включващо редица

<sup>9</sup> Общо събрание на ООН, Конвенция за статута на бежанците, 28 юли 1951 г., Серия „Договори“ на ООН, т.189, стр.137, може да бъде намерена на: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964>.

<sup>10</sup> Европейски съюз: Съвет на Европейския съюз, Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст), 29 юни 2013 г., L 180/60, може да бъде намерена на: <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>.

<sup>11</sup> ВКБООН *Насоки относно приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи убежище, и алтернативи на задържането*, 2012 г., могат да бъдат намерени на: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

заинтересувани страни. В допълнение към това, въвеждането на тези ограничения би довело до съществени изменения в процедурата за предоставяне на международна защита, в условията за приемане и ролята на отговорните органи. Поради това, ВКБООН счита, че тези въпроси биха били уредени по най-добър начин в рамките на по-широк дебат по създаването на нов закон и призовава българския парламент да не въвежда дотогава никакви разпоредби, които предвиждат задържане на търсещи убежище лица.

## 2. Условия за признаване на международна закрила

ВКБООН приветства разпоредбите в предложените изменения, целящи транспониране на Квалификационната директива. По-специално, разширеният списък на действия на преследване<sup>12</sup> и включването на недържавни служители като извършители на преследване и тежки посегателства,<sup>13</sup> и двете предложени в параграф 8 от измененията, ще допринесе за справедлива оценка на молбите за международна закрила. ВКБООН обаче отбелязва, че предложеният текст за нов член 8(5) относно действия на преследване не би транспонирал точно съответстващия член 9 от преработената Квалификационна директива. Член 9 от преработената Квалификационна директива предвижда, че „[Д]ействията на преследване по смисъла на параграф 1 могат да приемат, *inter alia*, следните форми:” [допълнително подчертано]. Думите „*inter alia*” са от решаващо значение в тази фраза, тъй като от тях става ясно, че списъкът, който следва, е **неизчерпателен**. Въпреки това думите „*inter alia*” са пропуснати от предложения текст на новия член 8(5), като по този начин предложеният списък с действия на преследване става **изчерпателен**. Поради това ВКБООН горещо препоръчва включването на думите „могат *inter alia*” в предложения текст на член 8(5), който би имал следната редакция: “(5) Действията на преследване могат да приемат *inter alia* следната форма:”

Освен това ВКБООН приветства включването на специфични за пола или децата форми на преследване. Едно такова включване ще гарантира, че нуждите на жените и децата от закрила са адекватно уредени в светлината на специфичната форма на преследване, на която са били подложени. ВКБООН отбелязва, че предложените изменения разглеждат и препоръките, отправени в Заключителните наблюдения, приети от Комитета за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (CEDAW), където Комитетът призовава България да обмисли преследването по полов признак като основание за признаване на статут на бежанец, съгласно Конвенцията от 1951 г. за статута на бежанците.<sup>14</sup>

Както е отбелязано по-горе, предложените изменения не предвиждат пълно транспониране на преработената Квалификационна директива. Тъй като срокът за транспониране изтече на 21 декември 2013 г., ВКБООН призовава българския парламент да предложи цялостен набор от изменения във възможно най-кратък срок. ВКБООН изразява готовност да предостави своята експертна помощ по необходимата законодателна работа, която все още е необходимо да бъде извършена.

## 3. Условия за приемане

### *Достъп до пазара на труда*

Мерките за приемане могат да бъдат от полза и за държавата, и за молителя за международна закрила, когато те предоставят възможност на молителя да постигне степен на

<sup>12</sup> Виж бележка 4, член 9 от преработената Квалификационна директива (преработена КД).

<sup>13</sup> член 6 от преработената Квалификационна директива.

<sup>14</sup> Отговори на списъка с проблеми и въпроси по отношение на разглеждането на комбинираните четвърти, пети, шести и седми периодични отчети, Комитет за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, петдесет и второ заседание 9-27 юни 2012 г.



самоувереност.<sup>15</sup> По-ранният достъп до пазара на труда насърчава социалното включване и самоувереността на молителите и води до увеличени данъчни постъпления и спестявания при настаняването и друга подкрепа за държавата. Изключването от пазара на труда или дългите периоди на изчакване за достъп и ограничените възможности за труд предизвикват много молители за нередовни възможности за работи, като ги излагат на риска от експлоатация.<sup>16</sup>

Проектоизмененията предвиждат намаляване на периода, след който се предоставя достъп до пазара на труда, до девет месеца, в съответствие с изискванията на преработената Приемателна директива.<sup>17</sup> ВКБООН приветства това предложение и насърчава бързото му приемане. В допълнение към това, ВКБООН би желал да поиска от българския парламент да обмисли дори по-кратък срок за осигуряване на достъп до пазара на труда. ВКБООН препоръчва този достъп до пазара на труда да бъде предоставен **не по-късно от 6 месеца** от датата на подаване на молбата за международна закрила. Този срок би отговарял на член 31(3) от преработената Директива за процедурите за убежище, която предвижда максимален шестмесечен срок (освен при извънредни случаи/обстоятелства) за обработка на молби за международна закрила.

#### *Кандидати за международна закрила със специални нужди*

Установяването на лица с особени нужди, които търсят международна закрила, е съществен елемент от една справедлива и ефективна система за убежище и задължение, закрепено в преработената Приемателна директива<sup>18</sup>. Установяването на уязвимост и особени нужди, на възможно най-ранния етап, би могло да бъде от съществено значение за качеството при определянето на статута на кандидата.

Предложеното изменение на член 29(5) от ЗУБ предвижда, че оценката дали кандидатът за закрила е уязвим и има особени нужди се провежда по време на **първоначалните медицински прегледи**. ВКБООН отбелязва, че макар по време на медицински преглед да могат да бъдат установени някои категории лица с определени медицински нужди, този преглед може да е недостатъчен и/или неадекватен за установяването на други уязвими молители (напр. жертви на травма или трафик) или за оценката на немедицински нужди. Освен това, оценката на уязвимостта предоставя ценен инструмент на практика, за да се гарантира, че молбите на уязвими кандидати могат да бъдат представени по ефективен начин, с цялата информация и изискуеми доказателства, позволявайки на органите да постановят информирано и точно решение. В това отношение, ВКБООН отбелязва, че поради редица причини, като неудобство или липса на доверие, кандидатите може да се колебаят да разкрият незабавно определени преживявания. Случаят може да е такъв, наред с другото, при лица, които са претърпели мъчения, изнасилване или други форми на психологическо, физическо или сексуално насилие. В идеалния случай конкретни нужди, произтичащи от тези преживявания, следва да бъдат установени на ранен етап от процеса, тъй като те иначе може значително да възпрепятстват способността на кандидата да общува ефективно и способността на съответните органи да съберат доказателства за молбата за международна закрила.

Поради това ВКБООН горещо препоръчва оценките за уязвимост да се извършват **във възможно най-кратък срок в процедурата**, например при регистрация. Оценките за уязвимост следва освен това да бъдат провеждани систематично и да се интегрират в

<sup>15</sup> ВКБООН Глобални консултации за международна закрила/Трета линия: Приемане на търсещи закрила лица, включително стандарти за третиране, в контекста на отделните системи за убежище, 4 септември 2001 г., ЕС/GC/01/17. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html> и ВКБООН, Заключение № 93 за приемането на търсещи убежище лица в контекста на отделните системи за убежище.

<sup>16</sup> Интегриране на бежанците и използване на показатели: Доказателства от Централна Европа, ВКБООН, декември 2013 г., стр. 43, <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vx/rwmain?page=search&docid=532164584&skip=0&query=refugee%20integration%20central%20europe>.

<sup>17</sup> Виж бележка № 6, член 15, преработена Приемателна директива.

<sup>18</sup> Нак там, член 22 Приемателна директива.

съществуващи национални процедури<sup>19</sup>, за да се гарантира, че може ефективно да бъдат установени на ранен етап скрити уязвимости като травма.<sup>20</sup>

ВКБООН отбелязва, че независимо **кога** са установени особени нужди на уязвими молители, държавите членки имат задължението да осигурят подкрепа за лица с особени нужди **посредством процедурата за убежище** и трябва да предвидят подходящо наблюдение на тяхното положение.<sup>21</sup>

В обобщение, за да бъдат спазени разпоредбите на преработената Приемателна директива, механизмът за установяване трябва да бъде подходящ за всички потенциално уязвими молители, като гарантира, че всички особени нужди са посочени и за тях са предприети адекватни мерки, включително когато те възникнат или станат очевидни на по-късен етап.

Накрая, пар.74 от предложените изменения има за цел да разшири различните категории уязвими молители в предложени член 1(17) от Допълнителните разпоредби. Проектът на текста включва списъка с уязвимите молители, съдържащ се в член 21 от преработената Приемателна директива.<sup>22</sup> ВКБООН отбелязва, че с оглед на неговата формулировка („Държавите членки вземат предвид особеното положение на уязвимите лица, като например ...“) член 21 от преработената Приемателна директива предвижда **неизчерпателен** списък на уязвимите молители. Предложеният текст на член 1(17) от Допълнителните разпоредби обаче всъщност **ограничава** списъка на уязвимите молители само до тези, които са включени в списъка. ВКБООН предлага промяна в предложени текст на член 1(17) както следва: „Лицата от уязвима група могат да включват, inter alia ...“ Така ВКБООН насърчава българския парламент да гарантира, че макар категориите уязвими молители да са разширени в съответствие с преработената Приемателна директива, се запазва неизчерпателният характер на списъка.

Както е посочено във Въстъплението, предложените изменения в ЗУБ транспонират само **частично** разпоредбите, съдържащи се в преработената Приемателна директива. В допълнение към горните коментари по предложеното транспониране на някои от разпоредбите на преработената Приемателна директива, ВКБООН призовава българския парламент цялостно да транспонира **цялата** преработена Приемателна директива. ВКБООН повтаря, че е готов да предостави своята експертна помощ за този законодателен проект.

#### 4. Достъп до образование

Образованието е основно право, гарантирано в международни инструменти, което възстановява надеждата и достойнството у деца, прогонени от домовете им.<sup>23</sup> Това право е отразено в съществуващите разпоредби на ЗУБ, които предвиждат, че търсещите убежище деца имат достъп до образование при същите условия като българските граждани. Предложените изменения изрично предвиждат, че достъпът до образователната система не може да бъде отлаган с повече от три месеца след подаването на молбата за убежище. Тази гаранция е в съответствие с разпоредбите на преработената Приемателна директива.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Вътрешни правила и разпоредби за провеждане на производствата за предоставяне на закрила.

<sup>20</sup> Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН). *Заключение относно регистрацията на бежанци и търсещи убежище лица*, 5 октомври 2001 г., No. 91 (LII) – 2001 г., <http://www.refworld.org/docid/3bd3e1d44>.

<sup>21</sup> Член 22 от преработената Приемателна директива предвижда, че „(...) Държавите членки гарантират, че тези специални потребности за приемане също се разглеждат в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, ако те станат явни на по-късен етап от процедурата за предоставяне на убежище.

<sup>22</sup> Член 21 от преработената Приемателна директива.

<sup>23</sup> Универсална декларация за човешките права; Международен пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. (ICESCR); Конвенция за борба с дискриминацията в областта на образованието от 1960 г., 1989 Конвенция за правата на детето (CRC); Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.; Конвенция на Организацията на обединените нации за статута на бежанците от 1951 г. с нейния Протокол за правата на образование на бежанците от 1967 г.

<sup>24</sup> Член 14(2) от преработената Приемателна директива.

Поради това ВКБООН приветства предложеното изменение и насърчава българския парламент да осигури възможно най-бързото приемане на мерки, улесняващи достъпа до образование. Освен това ВКБООН препоръчва да се предостави достъп до образование във възможно най-кратък срок след внасянето на молбата за международна закрила, за да се избегнат прекъсвания на образованието, освен ако най-добрите интереси на детето биха предположили друго.

## 5. Назначаване на представители

Непридружените или разделени от семействата си деца са в неравностойно положение без защитата на своите родители и се нуждаят от подкрепата на представител, който е независим от субектите, вземащи решение по тяхната молба за закрила, и който може да им помогне при упражняването на техните права.<sup>25</sup> Законодателството на ЕС задължава държавите-членки да предприемат мерки, за да гарантират, че представителят съдейства на непридруженото дете и работи в негов интерес.<sup>26</sup> Макар ЗУБ понастоящем да съдържа разпоредба, уреждаща назначаването на настойници /попечители на непридружени деца в съответствие с българския Семейен кодекс, разпоредбата има слабо практическо значение поради липсата на съгласуваност между Семейния кодекс и ЗУБ, както и липсата на настойници/попечители, които са склонни и готови да бъдат назначени. ЗУБ предвижда и възможността детето да бъде подкрепено от служител на Агенцията за социално подпомагане по време на процедурата за предоставяне на международна закрила. Съгласно българското право обаче, последната не може да представлява **законно** детето, което води до недостатъчни предпазни мерки за благосъстоянието на непридружените деца.

Пар.20 от предложеното изменение въвежда изменения в член 25(1) в смисъл, че Директорът на Агенцията за социално подпомагане или лице, упълномощено от него, може да назначи представител от агенцията за непридруженото дете. Освен това, ролята и правомощията на представителя са описани и в предложеното изменение. ВКБООН приветства тези изменения, тъй като те може да подобрят положението на непридружени деца и да допринесат за гарантирането на най-добрите им интереси. Поради това ВКБООН призовава българския парламент да приеме неотложно тези разпоредби.

Сега действащият ЗУБ не съдържа определение на термина „отделено от семейството му дете“<sup>27</sup> и предвижда назначаването на настойник/попечител само за непридружени деца. В резултат от това, на отделените от семействата им деца, които пристигат в България без своите родители, но придружени от други роднини, не се назначава попечител. За да бъде уреден този пропуск, предложеното изменение на член 25(2) от ЗУБ предвижда, че ако едно дете е придружено от възрастен, който отговаря за него, независимо дали по силата на закона или на обичая, това лице се определя като представител.

ВКБООН приветства това изменение, но посочва, че предложеният текст на член 25(2) от ЗУБ трябва да бъде завършен с фразата „... при условие че това е в най-добрия интерес на детето.“ Причината за добавянето на това е рискът роднината, който придружава детето, или

<sup>25</sup> ВКБООН, *Безопасно и разумно: какво могат да направят държавите, за да осигурят спазване на най-добрите интереси на непридружените и отделени от семейството им деца в Европа*, октомври 2014 г., може да бъде намерена на: <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>.

<sup>26</sup> Член 24 (1) от преработената Приемателна директива, член 25(1)(а) от преработената Директива за процедурите за убежище.

<sup>27</sup> Отделени от семейството им са децата по смисъла на член 1 от Конвенцията, които са били отделени от двамата си родители или лицето, което – на основание на закона или обичайно – е полагало основно грижи за тях, но не явяващо се членове на семейството. Съглед на това, сред тях могат да се включват деца, придружавани от други възрастни членове на семейството. Комитет по правата на детето, Общ коментар № 6, Гретиране на непридружени и отделени от семействата им деца извън тяхната страна на произход, CRC/GC/2005/6, 1 септември 2005 г., пар.8.

другият възрастен, отговарящ за детето, да е някой, който злоупотребява с детето или чието присъствие по друг начин е несъвместимо с най-добрите интересите на детето.

На второ място, предложеният текст на член 25(2) буквално гласи: „Когато непридружен малолетен или непълнолетен чужденец, който търси или на когото е била предоставена международна закрила, е придружен от възрастен, който отговаря за него по силата на закона или на обичая (...)”. По правило, дете, което е придружено от възрастен, не може да е непридружено дете. Поради това ВКБООН разбира, че смисълът на това изменение е: „Когато *отделено от семейството му дете*, което търси или на което е била предоставена международна закрила, е придружено от възрастен, който отговаря за него по силата на закона или на обичая (...)”. За яснота, ВКБООН предлага предложените изменения да включват определение и за непридружени деца и за отделени от семействата им деца.

## 6. Ограничения на свободата на придвижване

Основните права на свобода, сигурност на личността<sup>28</sup> и свобода на придвижването<sup>29</sup> намират израз във всички основни международни и регионални актове в областта на правата на човека и са съществени компоненти на правните системи, основани на върховенството на закона.<sup>30</sup> ВКБООН отбелязва, че макар действащите в момента разпоредби на ЗУБ да не ограничават свободата на придвижване на лицата, които търсят закрила, пар.25 от предложените изменения и допълнения предвижда създаването на зони, в които лицата, искащи международна закрила, не се допускат или които същите не могат да напускат.

Преработената Приемателна директива потвърждава принципа на свободно придвижване на територията на държавата членка. Макар Директивата да предвижда възможността за установяване на зони, в които придвижването е разрешено, доколкото тези зони не засягат неприкосновената сфера на личния живот, тя **не предвижда** създаването на зони, в които е забранено влизането.<sup>31</sup> Освен това, преработената Приемателна директива позволява на държавите членки да вземат решение относно местопребиваването на молителя **само** по съображения от публичен интерес, обществен ред или, когато е необходимо, за бързото обработване и ефективното наблюдение на неговата молба за международна закрила.<sup>32</sup> Предложените изменения на член 30 от ЗУБ обаче не включват тези важни пояснения.

ВКБООН призовава българския парламент да гарантира, че кандидатите за международна закрила продължават да се ползват със свобода на придвижването на българска територия в съответствие с разпоредбите, съдържащи се в преработената Приемателна директива.

## 7. Задържане

<sup>28</sup> Виж, например, членове 3 и 9 от Универсалната декларация за човешките права (UDHR); член 9 от Международния пакт за граждански и политически права (ICCPR); членове 1 и 25 от Американската декларация за правата и задълженията на човека (ADRDM); член 6 от Африканската харта за правата на човека (ACHPR); член 7 от Американската конвенция за правата на човека (ACHR); член 5 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ECHR); член 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз (CFREU).

<sup>29</sup> Член 12 (1) от Международния пакт за граждански и политически права, (1966 г.) (ICCPR) предвижда правото на свобода на придвижването и свобода на избора на местожителство за тези, които се намират „законно“ на територията на дадена държава. С оглед на това, че лицата, които търсят убежище, упражняват своето международно признато право да търсят убежище, независимо от това дали са влезли „незаконно“, те може да се счита, че се намират „законно“ на територията след като са започнали процедурата за предоставяне на международна закрила.

<sup>30</sup> ВКБООН *Насоки относно приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи убежище, и алтернативи на задържането*, 2012 г., стр.27, могат да бъдат намерени на: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

<sup>31</sup> член 7 (1) от преработената Приемателна директива.

<sup>32</sup> член 7 (2) от преработената Приемателна директива.

Според ВКБООН и съгласно международното право и стандарти в областта на бежанците и правата на човека, задържането на търсещи закрила следва, като правило, да се избягва и да се използва само като крайна мярка. Тъй като търсенето на закрила не е незаконно действие, всякакви ограничения на свободата, наложени върху лица, които упражняват това право, трябва да бъдат предвидени в закон, внимателно разписани и подложени на справедлив и ефективен контрол.<sup>33</sup> Задържането има и много дългосрочни отрицателни ефекти върху лицата. То подкопава тяхното човешко достойнство и може да причини ненужно страдание, със сериозни последици за тяхното здраве и благополучие, по-специално когато са задържани за дълги периоди.<sup>34</sup> ВКБООН се позовава на своите Насоки от 2012 г. относно приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи закрила, и алтернативи на задържането<sup>35</sup> и своята Глобална стратегия за предоставяне на подкрепа на правителствата за прекратяване на задържането на лицата, търсещи убежище, и на бежанците, приета през 2014 г.

Както е посочено по-горе, действащият понастоящем текст на ЗУБ не предвижда задържане на търсещите закрила лица. ВКБООН отбелязва със загриженост, че ако бъдат приети, членове 45а-45е от предложените изменения и допълнения въвеждат редица основания, на които кандидатите за международна закрила биха могли да бъдат задържани. Макар тези основания да съответстват на изчерпателния списък, предвиден в Преработената приемателна директива<sup>36</sup>, не всички предвидени там гаранции, са отразени в предложените изменения и допълнения.

По-специално, преработената Приемателна директива предвижда, че когато задържането е разпоредено от административните органи, както предполага изменението, се провежда бърз съдебен контрол за законосъобразността на задържането, който се провежда служебно и/или по искане на кандидата.<sup>37</sup> Измененията предвиждат подаването на жалби срещу задържането съгласно Административнопроцесуалния кодекс. Решенията съгласно този кодекс отнемат значително повече време от срока от 24-48 часа, който според ВКБООН отговаря на концепцията за „бърз съдебен контрол“.<sup>38</sup>

Освен това, преработената Приемателна директива предвижда преразглеждане от съдебен орган през разумни интервали от време служебно и/или по искане на съответния кандидат.<sup>39</sup> Предложените изменения предвиждат вместо това, провеждане на преразглеждането ежесечно от административния орган, чието решение след това подлежи на обжалване.

ВКБООН би желал да припомни, че съгласно член 9(5) от преработената Приемателна директива, молителите за международна закрила имат право да поискат съдебно преразглеждане на задържането винаги когато възникнат нови обстоятелства или се получи нова информация. По този начин се осигурява допълнителна защитна мярка, за да се гарантира, че задържането продължава да е законосъобразно. ВКБООН препоръчва след първоначалното преразглеждане на задържането да се провеждат **редовни** периодични преразглеждания на необходимостта от продължаване на задържането пред съд или независим орган, на които кандидатът и неговият представител имат правото да присъстват. Освен това добрата практика показва, че след първоначално съдебно потвърждаване на правото на задържане следва да се

<sup>33</sup> Върховен комисар на ООН за бежанците (ВКБООН). *Насоки на ВКБООН относно приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи убежище, и алтернативи на задържането*, 2012, стр. / 6, могат да бъдат намерени на: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

<sup>34</sup> ВКБООН. *Отвъд задържането: Глобална стратегия за предоставяне на подкрепа на правителствата за прекратяване на задържането на лицата, търсещи убежище, и на бежанците*, 2014-2018, 2014 г., може да бъде намерена на: <http://www.refworld.org/docid/536b564d4.html>.

<sup>35</sup> ВКБООН. *Насоки за задържане*, 2012 г., могат да бъдат намерени на: <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>

<sup>36</sup> Член 8 (3) от преработената Приемателна директива.

<sup>37</sup> Член 9 (3) от преработената Приемателна директива.

<sup>38</sup> Виж бележка № 27. Насока 7. *Насоки на ВКБООН относно приложимите критерии и стандарти във връзка със задържането на лица, търсещи убежище, и алтернативи на задържането*

<sup>39</sup> Член 9 (5) от преработената Приемателна директива

извършва преразглеждане **на всеки седем дни до изтичане на един месец и след това всеки месец** до достигане на максималния срок, заложен в закона.

ВКБООН отбелязва, че предложените изменения и допълнения въвеждат възможността да се задържат кандидати, които са **деца**, при спазване на строгите условия в преработената Приемателна директива<sup>40</sup>. ВКБООН е уверен, че задържането на деца е особено сериозно поради разрушителния ефект, който то може да има върху тяхното физическо, емоционално и психологическо развитие, дори ако те не са отделени от семействата си. По принцип, децата следва изобщо да не бъдат задържани. Глобалната стратегия за задържане на ВКБООН цели да се сложи край на задържането на деца. ВКБООН призовава българския парламент да гарантира, че деца не се задържат.

Член 45(д)(3) от предложените изменения предвижда задържането на **уязвими кандидати**, при условие че тези молители са под наблюдение докато са задържани и че им се предоставя подходящо съдействие, ако е необходимо. ВКБООН припомня по-ранните си коментари за идентифицирането на уязвими кандидати. Тъй като предложените изменения предлагат оценката на това дали кандидатът е уязвим и има особени нужди да се провежда по време на първоначалния медицински преглед, съществува значителен риск определени категории от лица с други особени нужди, които не са медицински, да останат неразкрити. Това, на свой ред, може да доведе до задържане на уязвими кандидати без да им се предоставя необходимото наблюдение или съдействие.

В допълнение към съображенията, касаещи правата на човека, потенциалното въвеждане на задържане на кандидати за международна закрила би имало сериозни последици за цялата система на убежището в България, включително условията за приемане, процедурата за предоставяне на международна закрила и ролята на Държавната агенция за бежанците (ДАБ). С оглед на гореизложеното, ВКБООН счита, че въпросите относно потенциалните ограничения на свободата на придвижване и евентуалното задържане на кандидати за международна закрила биха били най-добре уредени в рамките на един по-широк дебат за изготвянето на нов Закон и призовава българския парламент да запази сега действащите разпоредби на ЗУБ.

## 8. Последващи молби и правото на оставане на територията

Правото на молителя да остане на територията докато молбата му за международна закрила бъде разгледана е от съществено значение за гарантирането на спазването на принципа за *забрана на връщането*. Предложените изменения може да доведат до лишаване от правото на оставане на територията на лицата, търсещи закрила, които са подали последващи молби. Съгласно изискванията на преработената Директива за процедурите за убежище,<sup>41</sup> изключение от правото на оставане на територията може да бъде направено единствено когато решаващият орган счита, че решението за връщане няма да доведе до пряко или непряко *връщане* в нарушение на международните задължения на тази държава членка и на нейните задължения към Европейския Съюз. Предложените изменения обаче не включват тази съществена гаранция. ВКБООН призовава българския парламент да запази сега действащите разпоредби и, ако е необходимо, да уреди въпроса за правото на оставане на територията на лицата, търсещи убежище, които са подали последващи молби, при транспониране на преработената Директива за процедурите за убежище.

Освен това, ВКБООН би желал да отбележи, че предложеното изменение на член 1(6) от Допълнителните разпоредби относно определението за „последваща молба“ изглежда се отнася и за ситуация, в която **е приключила международна закрила, която е била предоставена по-рано**, и за ситуация, в която кандидатът е получил **окончателно решение по своята молба** за международна закрила. Необходимо е да се има предвид, че терминът

<sup>40</sup> Член 11(2) от преработената Приемателна директива

<sup>41</sup> Член 41(1) от преработената Директива за процедурите за убежище.

„последваща молба“ има за цел да обхване ситуацията, в която кандидатът получава окончателно решение по своята молба за международна закрила и след това подава друга молба. Терминът „последваща молба“ **не е предназначен да обхване** ситуацията, в която едно лице, което е било признато преди това като бенефициент на международна закрила, вече не се ползва с такъв статут, например тъй като статутът му е бил отменен или прекратен. ВКБООН препоръчва придържане към определението за „последваща молба“, предвидено в член 2(р) от преработената Директива за процедурите за убежище.

#### **9. Права и задължения на ползващите се с Международна закрила**

Предложените изменения и допълнения съдържат редица мерки, които могат да улеснят интегрирането на ползващите се с международна закрила, включително достъп до процедура за признаване на квалификациите, както и достъп до образование и професионално образование и обучение.

Измененията предлагат ползващите се с международна закрила да получат възможността да подпишат споразумение за интегриране, очертаващо техните права и задължения, както и правата и задълженията на държавните и общинските институции. ВКБООН приветства тези предложени мерки, които отразяват признаването на важността на въвеждането на мерки, насочени към подпомагане на интеграцията.

#### **10. Заключение**

ВКБООН насърчава българския парламент да приеме изменения в ЗУБ, за да гарантира транспонирането на преработената Квалификационна директива по един цялостен начин. ВКБООН счита, че е належащо и приемането на изменения, касаещи достъпа до образование и назначаването на представител на непридружени деца. ВКБООН призовава българския парламент да гарантира достъп на кандидатите за международна закрила до пазара на труда след изтичането на девет месеца и насърчава парламента да приеме дори по-кратък срок от шест месеца.

ВКБООН изразява загриженост във връзка с предложените изменения, които въвеждат потенциални ограничения на свободата на придвижване и евентуално задържане на кандидати за международна закрила. Тези предложения повдигат въпроси, които биха били разгледани най-добре в рамките на по-широк дебат като част от процеса по изготвяне на нов Закон за убежището и бежанците и транспониране на преработените Приемателна директива и Директива за процедурите за закрила. ВКБООН призовава българския парламент да запази дотогава сега действащите разпоредби на ЗУБ.

ВКБООН изразява своята готовност да предостави своето експертно съдействие по време на процеса на изготвяне на нов закон.

Представителство на ВКБООН в България  
декември 2014 г.

