



Център за правна помощ
Глас в България



Изм. №: 01-141/2015

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
НА Р. БЪЛГАРИЯ

Предложения до Комисията по правни въпроси към 43-тото Народно събрание за изменение на Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) във връзка със Законопроект за допълнение и изменение на ЗУБ №454-01-37, внесен в 43-тото НС от г-н Тунчер Кърджалиев на 7.11.2014 г.

изготвени от
"Център за правна помощ – Глас в България"

„Център за правна помощ – Глас в България“ е юридическо лице с нестопанска цел, регистрирано в обществена полза, с предмет на дейност защита правата на чужденци, търсещи закрила и бежанци на територията на Р. България чрез предоставяне на правна помощ под формата на юридически консултации и административно и процесуално представителство пред вътрешни и международни съдилища и административни институции.

С настоящите предложения изразяваме становището на "Център за правна помощ – Глас в България" във връзка със Законопроекта за допълнение и изменение на ЗУБ, внесен в 43-тото НС от г-н Тунчер Кърджалиев на 7.11.2014 г., както и предлагаме някои допълнителни изменения и допълнения към закона. Предложенията са изработени в резултат на дискусии с участието на лица и други организации, активно ангажирани в работата с бежанци и търсещи закрила чужденци на територията на Р. България, и се базират на практически опит и наблюдения.



1. Достъп до пазара на труда

Законопроектът за допълнение и изменение на ЗУБ, внесен в 43-тото НС от г-н Тунчер Кърджалиев на 7.11.2014 г., предвижда намаляване на срока от началото на процедурата по предоставяне на закрила, след който следва да се предостави достъп до пазара на труда, от 1 година на 9 месеца, в съответствие с Директива 2013/33/ЕС.

Препоръка: Чл. 29, ал. 3 от ЗУБ да се измени така: “Чужденецът има право на достъп до пазара на труда от момента на неговата регистрация като лице търсещо международна закрила.”

Мотивация: Според Директива 2013/33/ЕС, държавите членки следва да имат право да въвеждат или да запазят по-благоприятни разпоредби от минимумите, посочени в директивата, следователно, по-кратък срок за предоставяне право на работа на търсещите закрила е в унисон с изискванията на европейското право. Предоставянето на правото на работа на търсещите закрила възможно най-скоро носи редица ползи: това ще увеличи шансовете им да могат да издържат себе си и семействата си самостоятелно и да не разчитат на социални помощи; ще допринасят към държавния бюджет като заплащат данъци и осигуровки, и ще започнат процес на интеграция в българското общество на ранен етап, което ще улесни този процес и ще увеличи тяхната мотивация да останат в България, да изучават български език, да обучават децата си тук и т.н. Други страни-членки на ЕС, като например Швеция, предоставят на търсещите закрила незабавен достъп до пазара на труда.

2. Регламентиране на финансовата помощ

В сегашния си вариант чл. 29, ал. 1, т. 3. от ЗУБ дава право на търсещите закрила на социално подпомагане по реда и в размера, определени за българските граждани. До м. март, 2015 г. от ДАБ бяха изплащани по 65 лв. на месец на лице, като след това плащанията бяха спряни, със следните мотиви, изразени публично от ръководството на ДАБ: 1) Няма законово основание за изчисляването и изплащането на точно тази сума; 2) Тези пари се били предвидени в ЗУБ, за да се използват за храна, която не се е подsigурявала, но сега е подsigурена.

Препоръка: Чл. 29, ал. 1, т.3 от ЗУБ да се измени така: “финансова помощ равна на размера на минималната социална помощ за български граждани”

Мотивация: аргументът, че сумата от 65 лв. на месец е била изплащана вместо подsigуряване на храна е неверен и незаконен, тъй като ЗУБ ясно предвижда две отделни права: чл. 29, ал.1, т.2 дава право на храна и подслон, а т.3 – на социално



подпомагане. От друга страна, административните изисквания за кандидатстване и получаване на социална помощ по условията и реда за българските граждани са практически неизпълними за чуждите граждани, търсещи закрила. По същество, лишаването на търсещите закрила от каквито и да било средства и ограничвайки помощта до храна и подслон затруднява съществено упражняването на правата им по закон и пречи сериозно на способността им да започнат процес на интеграция, при положение, че не могат да си позволят да посрещат основни нужди, като ползване на градски транспорт, закупуване на лекарята, закупуване на пособия, за да изпратят децата на училище, закупуване на хигиенни принадлежности и материали, каквито не се подигуряват в центровете, и др. Това доведе до влошаване на условията на прием и до вероятност в скоро време България отново да стане обект на критика и санкции от ЕС и международната общност.

3. Издаване на документ за самоличност на търсещ закрила

В момента след регистрация на търсещите закрила се издава карта, която не се зачита за легитимен документ за самоличност.

Препоръки:

- **Чл. 29, ал. 2, т. 6 да се измени така: “да получи временен документ за самоличност на търсещ закрила с продължителност от 1 година” и да се направят съответните изменения в Закона за българските лични документи.**
- **Да се направят съответните изменения в чл. 40, чл. 41 и чл. 44 от ЗУБ**
-

Мотивация: издаването на временен документ за самоличност на търсещите закрила ще подобри значително живота им в периода до получаването на статут и ще улесни достъпа им до различни услуги, като записване в шофьорски курсове или наемане на жилище, както и ще разреши други административни проблеми, като например регистриране на бащинството на деца, родени в България от родители, търсещи закрила. Препоръчаната едногодишна годност на този документ е съобразена с приблизителния наблюдаван на практика максимален срок за приключване на процедурата по предоставяне на закрила. При неприключило производство след изтичане на временния документ, срокът му се удължава, подобно на сега издаваните регистрационни карти.

4. Срокове за регистрация и издаване на документи

В действащия понастоящем текст на ЗУБ не се уточняват срокове за регистрация на чужденец, подал молба за закрила. В Законопроекта за изменение и допълнение на ЗУБ, приет на първо четене от 42-то НС, се предвиждаше въвеждането на срок от 3 дни,



което е в унисон с изискванията на европейското право. Предложените в обсъждания от 43-то НС Законопроект промени (да се издаде регистрационна карта в тридневен срок от регистрацията на чужденеца) не съответстват на тези изисквания и не постигат целта на закона, а именно, да се съкрати максимално периода между подаване на молба и регистрация.

Препоръки:

- За да се спазят изискванията на Директива 2013/33/ЕС и Директива 2013/32/ЕС, чл. 40, ал. 2 да се измени така: “Държавната агенция за бежанците в срок до три дни от подаване на молбата за международна закрила издава на чужденеца документ за удостоверяване на статуса му по този закон и правото му да остане на територията на Република България, който е валиден до издаването му на документ за самоличност по *[предложения по-горе]* чл. 29, ал. 2, т. 6.”
- Чл. 40, ал. 3 да се измени така: “Държавната агенция за бежанците в срок до 1 месец от издаването на документ по чл. 40, ал. 2, издава временен документ за самоличност на търсец закрила по *[предложения по-горе]* чл. 29, ал. 2, т. 6.”

Мотивация: по наблюдения на работещите с чужденци, търсещи закрила, от началото на увеличаването на бежанския поток към България през 2013 г. до днешна дата, регистрацията на чужденците, търсещи закрила е често забавена, като в някои случаи минават няколко месеца от момента на подаване на молба до издаването на регистрационна карта. През този период лицата, търсещи закрила нямат документ, който да удостовери правото им на пребиваване на територията на страната; не могат и да се ползват от останалите си права по чл. 29 от ЗУБ.

5. Чужденецът да се счита за търсецо закрила лице от подаването на молбата за закрила

Сега действащият закон не уточнява момента, в който чужденец, подал молба за закрила в Р. България се счита за лице търсецо закрила и е предмет на съответните права и задължения. Неписаното правило, видно от практиката, е това да става с регистрацията и получаването на регистрационна карта. Това е в разрез с европейското право и съдебната практика: в Решение №5941 от 10.10.2014 г. по дело номер 6486 по описа за 2014г г., Административен съд – гр. София (АССГ) изрично посочва, че както е потвърдил Съдът на Европейския съюз в решение от 27.09.2012 г. по дело С., С-179/11, Директива 2003/9/ЕО следва да се тълкува така, че периодът, в който трябва да се предоставят материалните условия на приемане започва да тече с подаването на молба за закрила.



Препоръки:

- В чл. 29 се създава допълнителна алинея: “Чужденецът търсещ закрила се ползва с правата по чл. 29, ал. 1 от момента на подаване на молбата за закрила.”
- В чл. 58 се създава допълнителна алинея: “Производството за предоставяне на статут се открива с молбата на чужденеца, търсещ закрила. Органът, пред когото е подадена молбата за закрила, предоставя на чужденеца входящ номер на молбата.”

Мотивация: въпреки, че при приемането и прилагането на промените, предложени в т. 4 по-горе относно срокове за регистрация и издаване на документ за самоличност, проблемът с незачитане на правата и задълженията на търсещите закрила поради забавена регистрация би бил избегнат, препоръчваме добавянето на по-горната алинеи към чл. 29 и чл. 58 с цел по-голяма яснота и хармонизация на българските закони с изискванията на европейското право и съдебната практика.

6. Въвеждане на зони за движение

Законопроектът предвижда въвеждането на зони за движение на чужденците, търсещи закрила, като дефиницията за “Зона” в § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби в законопроекта гласи: “Зона” е определена от председателя на Държавната агенция за бежанците административна област, която чужденецът, търсещ международна закрила не може да напусне и която дава достатъчна възможност за движение, за да гарантира упражняването на правата по този закон.” Напускането на зоната може да става само с разрешение на ДАБ.

Препоръка: Да НЕ се въвеждат зони за движение и да се запази свободното придвижване на търсещите закрила на територията на Р. България, предмет на сега съществуващите в ЗУБ условия.

Мотивация: Директива 2013/33/ЕС позволява, но не изисква въвеждането на зони за движение за чужденците, търсещи закрила. Като се има предвид, че Р. България е малка по територия и възможностите на чужденците за труд и за контакти със съответните етнически общности са силно ограничени и са концентрирани в столицата и в малко на брой големи градове, определянето на зони ще доведе до ограничаване на правата им гарантирани по ЗУБ. Също така, тъй като по гореизброените причини вероятността да бъдат нарушавани границите тези зони е голяма, ще възникнат голям брой случаи на налагане на санкции поради напускане на зоната, и съответно ненужно увеличаване на обжалванията по съдебен и административен път.

7. Мерки прилагани на чужденци, търсещи международна закрила



Законопроектът, внесен в 43-тото НС от г-н Кърджалиев предвижда създаването на Раздел V, Мерки прилагани на чужденци, търсещи международна закрила. В същността си новият раздел позволява задържането на търсещите закрила в заведения от затворен тип, без да е нужно да са били наложени принудителни административни мерки по Закона за чужденците в Р. България, както е законовото положение в момента, и предоставя тези правомощия на ДАБ, с които тя понастоящем не разполага.

Препоръка: да НЕ се променя закона така, че да се дадат правомощия на ДАБ да задържа или настанява лица търсещи закрила в заведения от затворен тип.

Мотивация: подобно на обсъдения по-горе въпрос за въвеждане на зони за движение, Директива 2013/33/ЕС допуска, но не изисква въвеждането в националното законодателство на възможности за задържане на лица търсещи закрила. Същата директива гласи, че “държавите членки следва да имат право да въвеждат или да запазят по-благоприятни разпоредби за гражданите на трети държави и лицата без гражданство, които търсят международна закрила от дадена държава членка.” Призоваваме уважаемите членове на комисията да се съобразят с препоръките на организациите, като ВКБООН и др., представили становища по законопроекта за изменение на ЗУБ пред 42-рото НС, и на позицията на самата ДАБ в становище с Изх. № 02-768/23.03.2015 г., представено пред Комисията по вероизповеданията и правата на човека в 43-тото НС, и да не предоставят на ДАБ правомощия за задържане, които биха накърнили правата на търсещите закрила в Р. България, без да е ясна целта или ползата от подобно задържане.

8. Идентификация и задоволяване на нуждите на уязвимите лица

В сега действащият закон липсват конкретни механизми за идентификация и насочване на уязвимите лица, търсещи закрила. Директива 2013/33/ЕС изисква преценка на специалните потребности на тези лица в разумен срок след подаване на молбата за закрила, както и удовлетворяване на тази потребности и в случаите когато те възникнат на по-късен етап.

Препоръки:

- От Чл. 29, ал. 4 да отпадне предложеното в законопроекта изречение “При медицинския преглед се установява дали чужденецът, търсещ международна закрила, принадлежи към уязвима група и дали има специални потребности” и да се добави следния текст:

“Преценката дали чужденецът, търсещ международна закрила, принадлежи към уязвима група и дали има специални потребности, се извършва на възможно най-ранен етап в процеса на предоставяне на закрила, като се прилага специално изработена за целта процедура. Идентификацията на уязвимостта при търсещия



закрила продължава на всички етапи на процеса, като чужденците с установени специални потребности, включително потребност от психологическа или друга медицинска помощ, се насочват към държавни или неправителствени организации, предоставящи съответните услуги.”

- Предложеният в законопроекта чл. 6, ал. 3 да се измени така:

“Граничните служители, длъжностните лица в центровете за настаняване и тези, провеждащи производство по този закон с чужденци, търсещи международна закрила, особено с чужденци от уязвима група, както и социалните работници работещи с кандидати за закрила или лица получили закрила, получават подходящо обучение относно потребностите на тези лица.”

Мотивация: уязвимостта, особено тази дължаща се на психически фактори и състояния, в много случаи е скрита или се проявява на по-късен етап в процеса на предоставяне на закрила. Теренно изследване, проведено от неправителствени организации през 2013-2014г.¹ показва, че почти 40% от търсещите закрила се самоопределят като принадлежащи към уязвими групи, но само 7% посочват, че им е била приложена процедура за идентификация. Предложените промени целят подобряване на процеса на идентификация и задоволяване на специфичните нужди на уязвимите лица, съобразно европейското законодателство, а именно Директива 2013/33/ЕС и Директива 2013/32/ЕС.

9. Разпоредби относно процедурите за лица, върнати в България по Дъблинския регламент

В сега действащия закон липсват разпоредби относно процедурното третиране на лица, върнати в България по Регламент (ЕС) No 604/2013 на Европейския Парламент и на Съвета (Дъблински регламент).

Препоръки:

- В чл. 67з се създава ал. 3:

“(3) Възобновява се процедурата по предоставяне на закрила, спряна по чл. 14 или прекратена по чл. 15, ал. 1, т. 7 на чужденец, приет обратно от Р. България по чл. 18, параграф 1, буква б) на Регламент (ЕС) No 604/2013 на Европейския

¹ Проект “Мониторинг на процедурата за идентификация на уязвими групи сред търсещите закрила в Р. България и приложението на Въпросника за идентификация на хора с травматичен опит, търсещи закрила,” е осъществен от Център за правна помощ – Глас в България в партньорство с Център за подпомагане на хора, преживели изтезание – АСЕТ между 22 юли 2013 г. и 22 февруари 2015 г. И е финансиран от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.



Център за правна помощ
Глас в България

Парламент и на Съвета; чужденецът съответно се ползва с всички права и е предмет на всички задължения по чл. 29 на ЗУБ.

- В чл. 67з се създават ал. 4 и ал. 5:

“(4) На чужденец, приет обратно от Р. България по чл. 18, параграф 1 букви б), в) и г) на Регламент (ЕС) No 604/2013 на Европейския Парламент и на Съвета, се предоставя в писмен вид информация относно правата му и съответните процедури, включително правото да подаде нова молба при отхвърлена предишна молба, както и правото на ефективна защита, когато молбата е била отхвърлена само на първа инстанция.”

“(5) На чужденец, приет обратно от Р. България по чл. 18, параграф 1 букви б), в) и г) на Регламент (ЕС) No 604/2013 на Европейския Парламент и на Съвета се предоставя достъп до съдействие и помощ от страна на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците и на други правителствени или неправителствени организации и лица или организации предоставящи правна помощ.”

Мотивация: с оглед на възможността по Дъблинския регламент да бъдат върнати в Р. България сравнително голям брой лица, е нужно да се установят ясно съответните правила и процедури относно третирането им. Що се отнася до процедурното третиране на лица, върнати по Дъблинския регламент, чиято процедура е била прекратена поради тяхното отсъствие, по наблюдение на работещите в сектора лица и организации, то се определя по преценка на служителите на ДАБ, като в някои случаи процедурата се възобновява и лицата се настаняват в РПЦ, а в други те са инструктирани да подават последваща молба и губят правата си по чл. 29 от ЗУБ, като не е ясно какви са законовите основания и критериите за решенията. Предложените по-горе промени са според изискванията на Регламента, и целят да внесат яснота както за служителите на ДАБ и МВР, така и за търсещите закрила, предмет на Регламента.

С уважение

РАДОСТИНА ПАВЛОВА
ПРАВЕН ЕКСПЕРТ И ЧЛЕН НА УС
“ЦЕНТЪР ЗА ПРАВНА ПОМОЩ –
ГЛАС В БЪЛГАРИЯ”

