

15.32
НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РБ
ВХ № ПГ-539-00-7с
ПОЛУЧЕНО НА 8.05.2015

ДО:

КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА Р.БЪЛГАРИЯ

13 Април 2015

Международна Коалиция срещу Задържането
С/Хъб, Ниво 3, ул. Бърк 673
Мелбърн, Виктория, 3000 Австралия
Тел. +61 3 9999 1607
Факс: +61 3 9629 7213
Уебсайт: www.idcoalition.org

На вниманието на членовете на Комисията по правни въпроси, Народно събрание на Р.България

Отворено писмо до членовете на Комисията по правни въпроси на Народното събрание на Република България относно предложени изменения на българския Закон за убежището и бежанците

Инициативата на Българския Парламент да промени Закон за Убежището и Бежанците (ЗУБ) се посреща като решаваща възможност да се изяснят правата на бежанците и търсещите убежище, включително тези заплашени от задържане, и ясно да се заявят задълженията на България да уважава и закриля тези права. За това, Международната Коалиция срещу Задържането (МКЗ) има удоволствието да допринесе към националния законодателен процес като изложи две основни препоръки към Проекта за ЗУБ, приет на първо четене от Българския Парламент, в конкретна връзка със задържането и алтернативите на задържането за хора, търсещи международна защита.

МКЗ е водеща глобална международна организация за защита на човешките права със специална експертиза по задържането на имигранти и алтернативите на задържането (АНЗ), която оперира по целия свят, за да обезпечи уважението, закрилата и спазването на човешките права на бежанци, лица търсещи убежище и мигранти, повлияни от имиграционно задържане, като пледира за промени в законодателството, политиката и практиката, които да предотвратят, отслабят и отговорят на вредите, свързани с имиграционното задържане, и които промотират АНЗ.

Задържането на търсещи убежище като крайна мярка

От самото начало трябва да се отбележи, че международното бежанско право, законите по човешките права и Европейското право ясно постановяват, че задържането на лица търсещи убежище трябва да бъде само крайна мярка, след като първо алтернативите на задържането (АНЗ) са били използвани. Тъй като търсенето на убежище не е незаконно действие, каквито и да е ограничения наложени на свободата на лица упражняващи това право трябва да бъдат предписани в закона, внимателно лимитирани и подчинени на

минимални процесуални гаранции, включително бърз съдебен преглед. Деца никога не бива да бъдат задържани, заради техния миграционен статут или този на родителите им, и вместо това трябва да се използват алтернативи, подходящи за децата.

Обобщение на препоръките

Международната Коалиция срещу Задържането се присъединява към българските гражданско обществени организации¹ като препоръчва настоящият проект на ЗУБ да бъде изменен като:

1. Изрично забрани имиграционното задържане на деца, търсещи международна защита, и им предостави подходящи алтернативи на задържането, като подsigури че тези алтернативи са в съответствие с международните стандарти.
2. Осигури осъществяване на съдебен преглед на законността на задържането до 24-48 часа след първоначалното решение за задържане и всеки седем дни след това.

Препоръки

1) Имиграционно задържане на деца, търсещи международна закрила

Значително тревожно е, че ЗУБ позволява задържането на деца, търсещи убежище. Международните институции по човешките права, и от особено значимо Комитета по Правата на Децата на ООН(КПД), ясно посочват, че задържането на деца по причини свързани с техния имиграционен статут или този на родителите/настойниците им, е винаги против най-добрия интерес на детето и, следователно, представлява нарушение на правата на детето.² Така КПД призовава държавите „незабавно и напълно да прекратят задържането на деца на основание на техния имиграционен статут“. Като Държава страна по Конвенцията По Правата на Детето на Обединените Нации, България следователно има задължение да забрани имиграционното задържане на деца, включително тези, търсещи убежище.

Независимо от условията или продължителността от време, през което децата са задържани, множество изследвания показват, че задържането има значително и негативно въздействие върху детското здраве и развитие. Дори много краткотрайни периоди на

¹ Препоръки, подадени от коалиция от Неправителствени Организации до членовете на Парламентa през Април 2015

² Комитет по Правата на Детето, Правата на Всички Деца в Контекста на Международната Миграция, 2012, стр. 78-79. На ниво ЕС, виж скорошния доклад на ЕП относно жените мигранти без документи в ЕС, Doc. RR \1014403, от 20,12,2013. Препоръка параграф 32: „Призовава Комисията да осигури стандартите определени с Конвенцията по Правата на Детето на ООН да останат в сърцето на всяко действие по правата на детето, и поради това призовава Държавите членки да прекратят незабавно и напълно задържането на деца на основание на техния имиграционен статут, да предпазят децата от нарушения част от миграционни политики и процедури и да внедрят алтернативи на задържането които позволяват на децата да останат с членове на семейството и/или настойници“

задържане могат да разклатят психологическото и физическото добруване на децата и да поставят под риск тяхното когнитивно развитие. Децата поставени под задържане са под риск да страдат от депресия и потиснатост, и често проявяват симптоми съответстващи на пост-травматичен стрес (ПТС), като безсъние, кошмари и нощно напикаване.³

По тези причини, МКЗ се съгласява с по-ранните коментари на Върховния Комисариат за Бежанците на ООН на проект за изменение на ЗУБ, според които „цялостна етика на обгрижване – а не принуждение – трябва да ръководи взаимоотношенията с деца, търсещи убежище, включително деца със семейства, като основен фактор трябва да бъде най-благоприятната полза за детето.“⁴

Всъщност, етика на обгрижване би изисквала децата мигранти да са закриляни като всяко друго дете в България, например, чрез гарантиране на настойничество за тези, които са без придружител или отделени от такъв, както и психосоциална подкрепа и правна помощ. КПД разясни, че мигриращи семейства с деца трябва да бъдат настанени като семейство в ненадзиравани обществено-организирани условия, докато се решава техният миграционен статут.⁵

МКЗ препоръчва проектът на ЗУБ да се измени, за да забрани изрично имиграционното задържане на деца, търсещи международна закрила, и да предвиди съобразени с децата обществено организирани алтернативи на задържането за тези деца и техните семейства.

2) Незабавно и редовно съдебно преглеждане на задържането

Автоматичен, незабавен и редовен независим съдебен преглед е решаващо изискване, за да се подсури възможността на задържаните лица да оспорят законността на задържането и за да съществува защита срещу неоснователно лишаване от свобода.⁶

Преработената Директива по Приемните Условия заявява, че когато задържането е разпоредено от административни органи, Държавите членки трябва да осигурят съдебен преглед на законността на задържането, които да се осъществи възможно най-бързо след задържането (Чл. 9(3)) и че задържането трябва да се преразгледа от съдебен орган на

³ Виж, например, M Dudley and B Blick, Appendix E to The heart of the nation's existence – a review of reports on the treatment of children in Australian detention centres, ChilOut (2002); S Mares and J Jreidini, Psychiatric assessment of children and families in immigration detention – clinical, administrative and ethical issues, Australian and New Zealand Journal of Public Health 520 (2004); Human Rights and Equal Opportunity Commission, A Last Resort? National Enquiry into Children in Detention, HREOC, (April 2004); Z Steel, S Momartin, C Bateman, A Hafshejani, D M Silove, N Everson, K Roy, M Dudley, L Newman, B Blick, S; Z Steel, The politics of exclusion and denial: the mental health costs of Australia's refugee policy, p. 10 (May 2003).

⁴ ВКБООН, Привременни Коментари и Препоръки относно Проекта Измененията на Закона за Убежището и Бежанците (Декември 2013), параграф 37

⁵ Пак там

⁶ МКЗ, Има алтернативи: Наръчник за предотвратяване на ненужно задържане на имигранти (2011), стр. 46, достъпен на: <http://idcoalition.org/cap/handbook/>

разумни интервали от време Чл. 9(5)). Последното поради възможността да се появят нови обстоятелства или нова информация, които да повлияят на законността на задържането.

В съответствие с тази правна рамка МКЗ споделя мнението на ВКБООН, че ЗУБ не предоставя подходящи времеви ограничения и интервали за преразглеждане от националните органи и предлага първоначалното съдебно преразглеждане да се състои между 24 и 48 часа след решението за задържане, и че допълнителното преразглеждане трябва да се състои на всеки 7 дни след това и всеки път, когато обстоятелствата, на които е обосновано първоначалното задържане, се променят.⁷

В заключение, МКЗ препоръчва проектът на ЗУБ да се промени, за да подsigури съдебно преразглеждане на законността на задържането, което да се състои до 24-48 часа след първоначалното решение за задържане и всеки 7 дни след това.

Заклучение

Международната Коалиция срещу Задържането призовава Българския Парламент да използва тази възможност да осигури съответствието на ЗУБ с международните стандарти по основните права и защитата на бежанците и търсещите закрила, включително тези в опасност от имиграционно задържане. МКЗ остава в готовност да помогне на Българските парламентаристи и власти в тази насока.

Искрено Ваш,

Подпис

Бен Луис

Координатор по защитата

Международна Коалиция срещу Задържането

Мелбърн Април 2015

Лице за контакт:

Елена Дячкова

⁷ ВКБООН Привременни Коментари и Препоръки относно Проекта Измененията на Закона за Убежището и Бежанците (Декември 2013), параграф 32



International Detention Coalition

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

TO: Mr. Danail Dimitrov Kirilov
Chairperson of the Legal Affairs Committee
National Assembly of the Republic of Bulgaria

13 April 2015

International Detention Coalition (IDC)
C/Hub, Level 3, 673 Bourke Street
Melbourne, Victoria, 3000, Australia
Tel: +61 3 9999 1607
Fax: +61 3 9629 7213
Website: www.idcoalition.org

For the attention of: Bulgarian members of Legal Affairs Committee of National Assembly of the Republic of Bulgaria

Object: Open letter to Bulgarian members of parliament on draft amendments to the Bulgarian Law on Asylum and Refugees

The Bulgarian Parliament's initiative to amend the Law on Asylum and Refugees (LAR) is to be welcomed as a crucial opportunity to clarify the fundamental rights of refugees and asylum seekers, including those at risk of detention, and to clearly state the obligations of Bulgaria to respect and uphold these rights. Therefore, the International Detention Coalition (IDC) is pleased to be able to contribute to the national legislative process, by setting out two key recommendations on the draft LAR which was passed at first reading by the Bulgarian Parliament, in particular relation to detention and alternatives to detention for persons seeking international protection.

The IDC is a leading global human rights advocacy organisation with a particular expertise in immigration detention and alternatives to detention (ATD) which works worldwide in order to ensure that the human rights of refugees, asylum seekers and migrants impacted by immigration detention are respected, protected and fulfilled, by advocating changes in legislation, policy and practice that prevent, mitigate and respond to the harms associated with immigration detention and that promote ATD.

Detention of asylum seekers as a measure of last resort

At the outset it should be noted that international refugee law, human rights law and European law clearly provide that the detention of asylum-seekers should only be a measure of last resort, after alternatives to detention (ATD) have first been pursued. As seeking asylum is not an unlawful act, any restrictions on liberty imposed on persons exercising this right need to be provided for in law, carefully circumscribed, and subject to minimum procedural safeguards including speedy judicial review. Children should never be detained because of their or their parent's migration status and child-sensitive alternatives should instead be implemented.

Summary of recommendations

The International Detention Coalition joins Bulgarian civil society organisations¹ in recommending that the current draft of the LAR be amended to:

¹ Recommendations submitted by a coalition of NGOs to members of parliament in April 2015.

1. Explicitly prohibit the immigration detention of children seeking international protection and provide them with tailored alternatives to detention, ensuring that they are in line with international standards.
2. Ensure that judicial review of the lawfulness of detention takes place within 24-48 hours of the initial decision to detain and every 7 days thereafter.

Recommendations

1) Immigration detention of children seeking international protection

It is of serious concern that the LAR allows for the detention of asylum-seeking children. There is clear guidance from international human rights bodies, most importantly the UN Committee on the Rights of the Child (CRC), that the detention of a child for reasons related to their or their parents'/guardians' immigration status is always contrary to the best interests of the child and, accordingly, represents a child rights violation.² The CRC has thus called for states to “expeditiously and completely cease the detention of children on the basis of their immigration status.”³ As a State Party to the UN Convention on the Rights of the Child, Bulgaria therefore has an obligation to prohibit the immigration detention of children, including those seeking asylum.

Regardless of the conditions or length of time in which children are detained, a number of studies have shown that detention has a profound and negative impact on child health and development. Even very short periods of detention can undermine child psychological and physical well-being and compromise their cognitive development. Children held in detention are at risk of suffering depression and anxiety, and frequently exhibit symptoms consistent with post-traumatic stress disorder (PTSD), such as insomnia, nightmares and bed-wetting.⁴

Therefore, the IDC agrees with UNHCR’s earlier comments on a draft amendment of the LAR, according to which “[o]verall an ethic of care – and not enforcement – needs to govern interactions with asylum-seeking children, including children in families, with the best interests of the child a primary consideration.”⁵

In fact, an ethic of care would require migrant children to be protected like any other child within Bulgaria, for example, by guaranteeing guardianship arrangements for those who are unaccompanied or separated as well as psychosocial support and legal assistance. The CRC has clarified that migrant families with children should be accommodated as a family in non-custodial community-based contexts while their migration status is being resolved.⁶

² Committee on the Rights of the Child, *The Rights of All Children in the Context of International Migration*, 2012, pp. 78-79, available at: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC_DGDChildrens_Rights_InternationalMigration.pdf; At EU level, see the recent EP Report, *on undocumented women migrants in the European Union*, Doc. RR\1014403, of 20.12.2013, Recommendation, par. 32: “Calls on the Commission to ensure that the standards established by the UN Convention on the Rights of the Child remain at the heart of any action on child rights, and therefore calls on the Member States to cease, completely and expeditiously, the detention of children on the basis of their immigration status, to protect children from violations as part of migration policies and procedures and to adopt alternatives to detention that allow children to remain with family members and/or guardians”.

³ *Ibid.*

⁴ See, e.g., M Dudley and B Blick, *Appendix E to The heart of the nation's existence – a review of reports on the treatment of children in Australian detention centres*, ChilOut (2002); S Mares and J Jreidini, *Psychiatric assessment of children and families in immigration detention – clinical, administrative and ethical issues*, Australian and New Zealand Journal of Public Health 520 (2004); Human Rights and Equal Opportunity Commission, *A Last Resort? National Enquiry into Children in Detention*, HREOC, (April 2004); Z Steel, S Momartin, C Bateman, A Hafshejani, D M Silove, N Everson, K Roy, M Dudley, L Newman, B Blick, S; Z Steel, *The politics of exclusion and denial: the mental health costs of Australia's refugee policy*, p. 10 (May 2003).

⁵ UNHCR, *Provisional Comments and Recommendations On the Draft Amendments to the Law on Asylum and Refugees* (December 2013), para 37.

⁶ *Ibid.*

The IDC recommends that the draft LAR to be amended in order to explicitly prohibit the immigration detention of children seeking international protection and provide for child-sensitive community-based alternatives to detention for these children and their families.

2) Prompt and regular judicial review of detention

Automatic, prompt and regular independent judicial review is a crucial requirement for ensuring detained persons can challenge the lawfulness of detention and to protect against arbitrary deprivation of liberty.⁷

The Recast Reception Conditions Directive states that where detention is ordered by administrative authorities, Member States shall provide for a judicial review of the lawfulness of detention to be conducted as speedily as possible from the beginning of detention (Article 9(3) of) and that the detention shall be reviewed by a judicial authority at reasonable intervals of time Article 9(5)). The latter is because new circumstance may arise or new information can become available which may affect the lawfulness of detention.

In the light of this legal framework, the IDC shares the UNHCR's opinion that the LAR does not set appropriate time limits and intervals for review by the national authorities and suggests that an initial judicial review should take place within 24-48 hours of the decision to detain and that additional judicial reviews should take place every 7 days thereafter and every time the circumstances justifying the initial detention decision have changed.⁸

In conclusion, the IDC recommends that the draft LAR be amended in order to ensure that judicial review of the lawfulness of detention takes place within 24-48 hours of the initial decision to detain and every 7 days thereafter.

Conclusion

The International Detention Coalition urges the Bulgarian Parliament to take this opportunity to ensure that the LAR is in line with international standards on the fundamental rights and protection of refugees and asylum-seekers, including those at risk of immigration detention. It remains ready to assist Bulgarian parliamentarians and authorities in this regard.

Yours sincerely,

Ben Lewis
Advocacy Coordinator
International Detention Coalition

Melbourne, April 2015

⁷ IDC, *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention* (2011), p. 46, available at: <http://idcoalition.org/cap/handbook/>.

⁸ UNHCR, *Provisional Comments and Recommendations On the Draft Amendments to the Law on Asylum and Refugees* (December 2013), para 32.