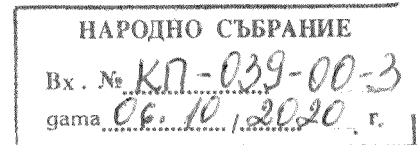


**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**Представителство на ВКБООН в България**Пл. „Позитано“ 2
София 1000
БългарияТел.: (+ 359) 2 980 24 53/ 54
Факс: (+ 359) 2 980 16 39
Email: bulso@unhcr.org

5 октомври 2020 г.

Наш код: BULSO/L020/153

Относно: **Коментари на ВКБООН относно Законопроект на изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците**

Уважаема госпожо Караянчева,

ВКБООН високо оценява възможността за тясно сътрудничество с Парламента на Република България в рамките на обсъждането на предложението Законопроект на изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците (ЗУБ).¹ ВКБООН изразява своята благодарност за редовните покани за участие в заседания на политическо и експертно равнище, които дават възможност да предоставя своята експертиза и подкрепа, с които да допринесе да се гарантира, че разпоредбите в проектозакона са в съответствие с международните и европейски стандарти.

ВКБООН използва възможността да представи коментари по някои от предложенията на народния представител Красимир Ципов, направени по реда на чл. 83, ал. 5, т. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

ВКБООН представя тези коментари в качеството си на агенция, на която е възложена отговорност от Общото събрание на ООН да осигурява международна закрила на бежанците в рамките на мандата си и да подпомага правителствата при търсенето на трайни решения на проблема с бежанците.² Параграф 8 от Статута на ВКБООН определя отговорността на ВКБООН да упражнява надзор върху прилагането на международните конвенции за закрила на бежанците, а член 35 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. („Конвенция от 1951 г.“)³ и член II от Протокола за статута на бежанците от 1967 г. („Протокол от 1967 г.“)⁴ задължават държавите, страни по Конвенцията, да си сътрудничат с

¹ Обнародван в ДВ, бр.54 2002 г., изм. ДВ бр.31 2005 г., бр.30 от 2006 г., бр.52 от 2007 г., бр.109 от 2007 г., бр.82 от 2009 г., бр.39 от 2011 г., бр.15 от 2013 г., бр.66 от 2013 г., бр.98 от 2014 г., бр. 80 от 2015 г., бр. 101 от 2015 г., бр. 33 от 2016 г., бр. 97 от 2016, бр. 101 от 2016, бр. 103 от 2016, бр. 17 от 2019, бр. 24 от 2019, бр. 34 от 2019 г.

² Вижте Статут на Службата на върховния комисар на ООН за бежанците, Резолюция 428(V) на Общото събрание на ООН, Анекс, Док. на ООН A/1775, параграф 1, на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> („Статут“).

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

⁴ Общо събрание на ООН, *Протокол за статута на бежанците*, 31 януари 1967 г., Обединени нации, серия „Договори“, том 606, т. 267, на: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

Г-жа Цвета Караянчева
Председател
Народно събрание

ВКБООН при изпълнението на мандата му, по-специално като улесняват задължението на ВКБООН да упражнява надзор върху прилагането на разпоредбите на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. Това е отразено и в правото на Европейския съюз, включително посредством общото позоваване на Конвенцията от 1951 г. в член 78, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).⁵ Отговорността на ВКБООН по надзора се упражнява отчасти и чрез тълкувателни насоки по значението на разпоредбите и термините в Конвенцията от 1951 г., както и чрез представянето на коментари по предложения за закони и политики, които засягат закрилата на бежанците и трайните решения за тях.

ВКБООН изразява загриженост, че някои от измененията предложени от народния представител по реда на чл. 83, ал. 5, т. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, направени за първи път по време на заседанието на Правната комисия на 30 септември, по време на обсъждането на второ четене на предложението законопроект, след като на експертно ниво вече беше дадена възможност за обсъждане на предложенията направени съвместно от народните представители г-жа Александрова и г-н Ципов, ако бъдат приети, ще доведат до влошаване на стандартите за международна закрила спрямо лица, на които такава е предоставена, в противоречие със задълженията на Република България, произтичащи от международното право и законодателството на ЕС. Също така, ВКБООН изразява загриженост, че доколкото една от целите на предложението законопроект е да се гарантира пълното транспониране на относимото законодателство на ЕС в областта на убежището и да се отстранят пропуските в законодателството и политиките в тази сфера, включително посочените от Европейската комисия, предложените изменения всъщност биха могли да доведат до създаването на допълнителни несъответствия между националното и европейското законодателство.

Ad. § 13

За разлика от първоначално предложението текст, според който чужденец с предоставена международна закрила има право да пребивава на територията на Република България, предложените изменения ограничават това право до срока на валидност на издадените му български лични документи. ВКБООН припомня, че правото на пребиваване на територията на лицата с предоставена международна закрила произтича от техния статут на бежанци или лица с предоставена субсидиарна закрила (хуманитарен статут) и те могат да се ползват от него докато статутът им не бъде прекратен, отнет или отменен. Чл. 32 от Конвенцията от 1951 г. също има за цел да гарантира правото на бежанец да пребивава на територията, като позволява експулсиране само в ограничени случаи, когато лицето представлява опасност за националната сигурност или обществения ред. Чл. 33 от Конвенцията от 1951 г. забранява връщането на бежанец в страната на произход, както и на всяко друго място където той има причини да се страхува от заплахи за живота или свободата си, свързани с едно или повече от основанията в Конвенцията, или от което те биха били предадени на място, в което биха били изложени на такъв риск. Изключенията от принципа на забрана за връщане (*non-refoulement*) според Конвенцията от 1951 г. са изрично упоменати в чл. 33 (2) и не засягат задълженията за спазване на

⁵ Европейски съюз, Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, 13 декември 2007 г., OJ C 115/47 от 9.05.2008 г., на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

принципа *non-refoulement*, произтичащи от международното и регионално законодателство в областта на правата на човека, което не допуска изключения.⁶

Същевременно, съгласно практиката на Съда на Европейския съюз⁷, дори при липса на разрешение за пребиваване, лицето запазва статута си на бежанец, докато той не бъде прекратен. В т. 95 от решението по дело *H. T. v Land Baden-Württemberg*, C-373/13, СЕС постановява, че: *Поради това, макар и лишено от разрешение за пребиваване, заинтересованото лице остава бежанец и на това основание продължава да се ползва с предимствата, гарантирани на бежанците в глава VII от посочената директива, а именно, по-специално с правото на закрила срещу връщане, запазване на целостта на семейството, право на документи за пътуване, достъп до работа, образование, социално подпомагане, медицински грижи и жилищно настаняване, свобода на движение в рамките на държавата членка и достъп до средства за интегриране. С други думи, държавата членка не разполага с право на преценка за това дали да продължи да предоставя или да откаже да предостави на този бежанец съществените предимства, гарантирани в посочената директива. Бежанците получават тези права вследствие на предоставянето на статут на бежанец, а не на издаването на разрешение за пребиваване, поради което, докато се ползва с този статут, бежанецът трябва да разполага с така гарантираните в Директива 2004/83 права и те могат да бъдат ограничавани само ако са изпълнени условията по глава VII от нея, като държавите членки нямат право да налагат други, непредвидени в нея ограничения (т. 97).*

Правото на убежище, скрепено в чл. 18 от ХОПЕС, чиито разпоредби са задължителни за всички държави членки на ЕС когато прилагат законодателството на ЕС, включва и получаването на стабилен статут.⁸ Чл. 24 от Квалификационната Директива⁹ изрично задължава държавите членки да издават разрешение за пребиваване, което подлежи на подновяване, на лица с предоставена международна закрила, освен ако наложителни причини, свързани с националната сигурност или с обществения ред, изискват друго.

Условията, при които разрешенията за пребиваване се отнемат, прекратяват или не се подновяват, са ограничени до тези, изброени в чл. 21, ал. 2.

Следователно, предложеното изменение, ако бъде прието, би било в противоречие с правото на ЕС и международното законодателство и на практика не би имало практическо значение, тъй като България въпреки това ще бъде задължена да гарантира достъпа до права на лица, получили международна закрила, чиито документи са с изтекла валидност, включително защита от експулсиране и принудително връщане, достъп до пазара на труда, социално подпомагане, здравно осигуряване и достъп до жилищно настаняване.

⁶ Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, чл. 3; Международен пакт за граждански и политически права, чл. 7; ЕКПЧОС, чл. 3.

⁷ *H. T. v Land Baden-Württemberg*, C-373/13, СЕС, 24 юни 2015 г.

⁸ ВКБООН, *Становище по дело Zuheyr Freyeh Halaf v. the Bulgarian State Agency for Refugees*, СЕС, август 2012, C-528/11.

⁹ 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, достъпна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=BG>

Въз основа на гореизложеното, ВКБООН препоръчва така предложените изменения на параграф 13 да не се приемат.

Ad. §15

Предложените изменения в параграф 15 предвиждат, че картата на бежанец, съответно – на лице с предоставен хуманитарен статут, удостоверява самоличността на лицето и правото на притежателя ѝ да пребивава на територията на Република България за срока на нейната валидност. ВКБООН по-горе ясно изложи своята позиция относно правото на лицата, получили международна закрила да пребивават на територията, което произтича от валидността на предоставения им статут и не може да бъде ограничено до срока на валидността на картата (разрешението за пребиваване).

По отношение на предложената нова ал. 5, която предвижда, че на чужденец с предоставена международна закрила, който не подаде заявление за издаване на нови документи за самоличност по ал. 1 и 2 в случаите и в срока по чл. 63а, ал. 2 от Закона за българските лични документи, може да се образува производство за отнемане или прекратяване на предоставена международна закрила, ако чужденецът не предостави доказателства, че е имал обективни причини за неизпълнение на задължението си, ВКБООН изразява сериозна загриженост, че разпоредбата е в разрез с Конвенцията от 1951 г. и не съответства на законодателството на ЕС.

ВКБООН отбелязва, че в параграф 14 от Законопроекта се предвижда задължение за лице с предоставена международна закрила в срок до 30 дни след вписването си в регистъра да подаде заявление за издаване на български лични документи. За неизпълнение на това задължение, както и на задължението за подновяване на изтекли български лични документи, на лицето може да бъде наложено административно наказание, както в предвидено в Закона за българските лични документи, и както е приложимо и към българските граждани. Налагането на допълнителни санкции на лица с предоставена международна закрила за неизпълнение на същото задължение би било непропорционално и дискриминационно.

Също така, чл. 44 от Процедурната Директива¹⁰, транспониран в § 45 от законопроекта, задължава държавите членки да гарантират, че може да започне разглеждане за отнемане на международна закрила на конкретно лице, когато се появят *нови елементи или факти, които показват, че има основание за преразглеждане на валидността на международната закрила*. Обстоятелството, че лицето не е предприело действия за получаване или подновяване на български лични документи, не съставлява причина за преразглеждане на валидността на международната закрила. То не е свързано с основанията за прекратяване или отнемане и следователно не може да обоснове образуването на производство за отнемане или прекратяване на предоставената международна закрила. Съгласно член 1С от Конвенцията от 1951 г. статут на бежанец може да бъде прекратен или при предприети действия от съответния бежанец (посочени в точки от 1 до 4) като връщане в страната му на произход, или при настъпили съществени промени в обективните обстоятелства в страната на произход,

¹⁰ Директива 2013/32/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, ОВ L. 180/60 -180/95; 29.6.2013, 2013/32/ЕС.

послужили като основание за предоставяне на статут (точки 5 и 6). ВКБООН припомня, че основанията, посочени в Конвенцията от 1951 г., са изчерпателни – т.е. няма допълнителни основания, които да обосноват заключение за отпадане на необходимостта от международна закрила.¹¹ В правото на ЕС¹² също се съдържа изчерпателен списък с основания за прекратяване на статут, които отразяват основанията, посочени в Конвенцията от 1951 г. във връзка със статута на бежанец, а във връзка със статута на субсидиарна закрила се посочва преустановяването или съществената промяна на обстоятелствата в страната на произход.¹³ Тези основания са отразени в настоящия член 17 от ЗУБ.

ВКБООН също така отбелязва, че съгласно чл. 45, ал. 5 от ПД, цитиран в мотивите към законопроекта, и отразен в предложените изменения на чл. 17, съгласно § 7, ал. 1, т. 7 дава възможност за отпадане по право на международната закрила, когато лицето, което се ползва с международна закрила, *недвусмислено се е отказало* от това да бъде такова лице. „Недвусмислено се е отказал“ изисква кандидатът изрично да е заявил това; не може да се презумира на базата на действие, което лицето е извършило или не е извършило – като това да не е предприел действия за издаване или подновяване на документи.

По отношение на отнемането на международна закрила, позицията на ВКБООН е че то е приложимо само в случаите, когато лицето е извършило действия, които обосновават изключване по член 1F(a) или (с) от Конвенцията от 1951 г.

Отбелязвайки, че законодателството на ЕС предвижда допълнителни основания за отнемане на бежански статут, като не разграничава изключенията от принципа на забрана за връщане по член 33, параграф 2 от изключващите клаузи на член 1F, ВКБООН многократно е изразявал загриженост във връзка с това смесване по точки 4-6 на член 14 от КД и предишните нейни разпоредби.¹⁴

Изразявайки съжаление, че предложените изменения на чл. 17, съгласно § 7 (3) предвиждат отнемането на статут на бежанец на основание член 12, ал. 1 от ЗУБ, където са посочени и основанията, свързани с изключенията от принципа на забрана за връщане (чл. 12, ал. 1, т. 6 и т. 7), ВКБООН отбелязва, че никое от тези основания не е свързано с това, че лицето не е предприело действия за издаване или подновяване на документи.

ВКБООН счита, че предложената ал. 5 не съответства на разпоредбите на законодателството на ЕС, по-специално чл. 44 от ПД като въвежда допълнителни основания за преразглеждане на валидността на предоставена международна закрила, извън изрично посочените в него. Разпоредбата е дискриминационна и непропорционална и, ако бъде приета, би могла да доведе

¹¹ ВКБООН, *Насоки относно международната закрила № 3: Прекратяване на статут на бежанец по член 1C(5) и (6) от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. (Клаузи за „обстоятелствата за прекратяване“)*, 10 февр. 2003 г., HCR/GIP/03/03, на: <https://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>

¹² Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и 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), чл. 11.

¹³ *Ibid.*, чл. 16.

¹⁴ ВКБООН *Анотирани коментари по Директива на Съвета на ЕС 2004/83/ЕС от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила* (OJ L 304/12 от 30.9.2004 г.), 28 януари 2005 г., на: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>.

до прекратяване или отнемане на международна закрила на основания несъвместими с международното и европейско законодателство.

Въз основа на горизложеното, ВКБООН препоръчва така предложените изменения на параграф 15 да не се приемат.

Надявам се, че коментарите и препоръките ще бъдат отразени в законопроекта.

Благодаря Ви за любезното съдействие.

Моля приемете уверения във високата ми почит.

Шойра Рузобаева

в.и.д. Представител на ВКБООН в България