

Хармонизация на българското законодателство с правото на Европейския съюз в областта на международната закрила на чужденците

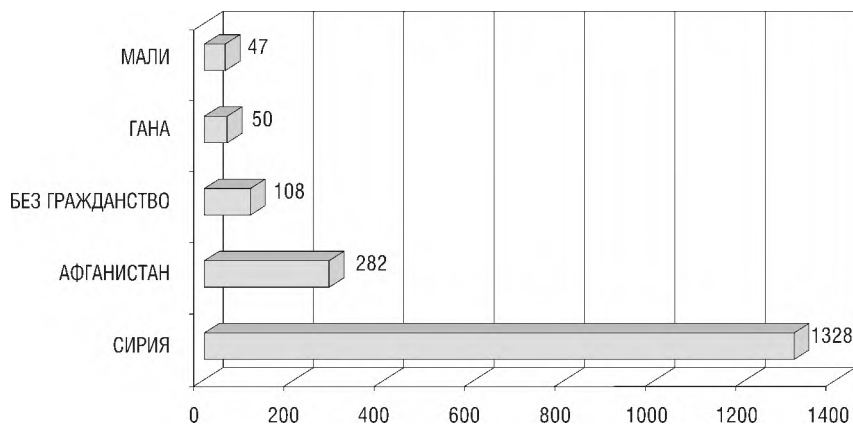
Гл. ас. Ваня Стаматова,
Бургаски свободен университет

Миграцията е може би най-яркият пример за периодично надигащ се процес в световен мащаб. Настоящият доклад няма за цел да разгледа конкретен проблем само защото е актуален, а ще се опита да проследи един от последните актове, приет на европейско ниво и имплементацията му в българското законодателство.

Разбира се, не можем да не отбележим и случващите се световни миграционни процеси, както и факта, че приемането на дадени разпоредби не се случва безпричинно, а напротив - създават се, за да регулират дадени текущи събития. Към настоящия момент това са събитията от Близкия изток. Започналата през 2011 г. гражданска война в Сирия ескалира до въоръжени сблъсъци между протестиращите срещу режима на президента Башар ал-Асад и силите за сигурност. Разделянето на страната води до повишаване както на вътрешната миграция в Сирия (над 6 млн. души по данни на ООН), така и на бежанския поток извън Сирия (около 2, 5 млн. души до момента). През 2014 година по оценки на ООН бежанската вълна ще се увеличи, като се очаква около 4 млн. нови емигранти да напуснат Сирия. Пряко засегнати от увеличен миграционен натиск са основно граничещите с конфликта държави, както и държавите - членки на ЕС с външни граници за Съюза като България, Гърция, Италия, Малта, Кипър.¹ Поради обясними

¹ Доклад относно миграционната обстановка и предприетите мерки от Националния оперативен щаб за овладяване на кризата с незаконните имигранти към 16.10.2013 г.

географски причини България винаги е била, но и към днешна дата е подложена на непропорционален миграционен натиск, който е обясним поради обществено-политическите процеси, настъпили в тази страна. По данни на Националния оперативен щаб² към 16.10.2013 г. на територията на Република България пребивават 6445 чужди граждани, преминали незаконно държавната граница, което е с 1445 чужди граждани повече от съществуващите разчетни възможности страната да приеме на своя територия - не повече от 5000 чужденци.



Източник: <http://www.aref.government.bg/>

От изключително значение е да се направи разграничение между миграционен и бежански процес и по-точно, че едното в повечето случаи, но не винаги, е следствие на другото, т.е. миграционни процеси могат да бъдат задвижени от невоенни фактори като недостиг на храна и вода вследствие изменение в климата или природно бедствие; нарушаването на културни, икономически или социални права; експлоатация с цел робски труд или сексуални услуги и т.н. Бежанските процеси или по-точно бежанските вълни са една от формите на миграцията, които се активират по обективни причини, а именно - условията на война и други въоръжени конфликти или риска от тях; войните за контрол на природни ресурси и политическо преследване. ЕС също се стреми към подобно разграничение (пр. глобалният подход към миграцията, приет от Европейския съвет, с който се определя външното измерение на миграционната политика; съвместната декларация на министерската конференция „Изграждане на

² Доклад относно миграционната обстановка и предприетите мерки от Националния оперативен щаб за овладяване на кризата с незаконните имигранти към 16.10.2013 г.

партньорства в областта на миграцията“, проведена в Прага на 27 и 28 април 2009 г., и др. , Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и Протоколът от 31 януари 1967 г. относно статута на бежанците³). Миграционните потоци никога не са спирали и никога няма да престанат, просто ще се изменят по размер, сложност и траектория в зависимост от мястото на упражняване и вида натиск. И ето тук се появява ЕС и неговата политика. В своята практика той посочва , че: *„...се нуждае от значителна, но контролирана имиграция с цел подкрепа на застаряващото население в него и разрешаването на други социални и икономически предизвикателства“*⁴. Регулирането и борбата с нелегалната миграция е негов актуален и основен приоритет.

Нелегалното влизане в държава се осъществява или чрез фалшиви документи, или по други престъпни пътища (напр. трафик или контрабанда на хора)⁵. В този контекст ЕС е приел значителна нормативна уредба относно общите стандарти и процедури за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, като определя общите стандарти за връщане за всички страни - членки на Съюза⁶. Осъзнавайки, че трябва да се прави разлика между бежанец и незаконен имигрант, ЕС през последните години се опитва да създаде общопризната трактовка. От своя страна понятието „бежанец“ е регламентирано и се намира в Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., а в България е уредено в Закона за убежището и бежанците (ЗУБ). И докато понятието за бежанец е останало без промяна, то терминът „нелегална миграция“ като явление може да се разглежда от различни страни: от гледна точка на приемащата държава това е незаконно влизане, пребиваване и трудова заетост на нейна територия, ако имигрантите нямат необходимите документи. От гледна точка на страните по произход нелегалността се разкрива, например, в случаите, когато едно лице преминава държавната граница без валиден паспорт, документ за пътуване или не отговаря на административните изисквания за излизане от държавата. Защитниците на човешките права застъпват позицията, че „незаконен имигрант“ е унижителен и дискриминационен израз, защото „нито едно човешко същество не е незаконно“. Би следвало да приемем, че терминът „незаконна миграция“ обозначава акта на влизане в страната в нарушение на националното право, международноправните норми и нормите на пра-

³ Доклад относно миграционни потоци, свързани с нестабилността: обхват и роля на външната политика на ЕС (2010/2269(INI)).

⁴ Пак там.

⁵ Нелегалната миграция на територията на Европейския съюз и нейното регулиране., BG/RF2011/GR3(1-3), Договор DEC-17/20-02-2013 г. - MBP.

⁶ Официален вестник на Европейския съюз, L 348, 24.12.2008 г., с. 98-107.

вото на ЕС и се ограничава до незаконно преминаване на границата.⁷ Правото на ЕС е достигнало и до още едно важно разграничение. С Директива 2008/115ЕС относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващите граждани на трети страни, се въвежда още едно понятие - „незаконен престой“, означаващо присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка.⁸

Така във вътрешен план тези цифри могат да доведат до потенциалната опасност от развитие на хуманитарна, здравна и социална криза, както и криза в националната ни сигурност, която е свързана с рискове от навлизане на лица, свързани с екстремистки организации и организираната престъпност. Освен това държавата ни е страна и по множество международни договори, чийто основен предмет е гарантиране и защита на признатите права и свободи, т.е. от хуманитарна гледна точка България е обвързана да ги зачита и изпълнява. Така предприемането на спешни мерки от всякакъв тип, включително на законодателно ниво, за защита на обществения ред, здравето на населението и националната сигурност трябва да става по начин, ненарушаващ разпоредбите на фундаменталните международни договори като Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), по която Р България е страна, както и на Хартата на основните права на ЕС.

Към днешна дата не можем да отречем, че събитията в Сирия станаха причина за повратна точка в отношенията между ЕС и Турция, които подписаха споразумение за реадмисия (за връщане в Турция на нелегалните имигранти, преминали на територията на държавите - членки на ЕС). Така Турция се задължава да приема обратно свои граждани, както и граждани на трети страни, които са преминали нелегално като имигранти в България или Гърция, а на сирийските бежанци, които Турция сега приема като гости, ще им даде статут на имигранти. Освен това беше подписано и споразумение за започване на диалог за визова либерализация на пътуванията на турските граждани в европейските държави. В тези споразумения са залегнали и доста тежки условия за Турция. Едно от тях е, че страната трябва да признае за легитимни и паспортите на гражданите на Република Кипър. Въпреки законно установените процедури, които трябва да бъдат спазени, тези споразумения се явяват логическо продължение

⁷ Официален вестник на Европейския съюз, L 348, 24.12.2008 г., с.172.

⁸ Пак там, с.174.

от пакета мерки, които трябва да бъдат предприети от всички страни, за да бъде разрешена настоящата ситуация не само в България, но и в цяла Източна Европа.

Към настоящия момент предстоящите промени в Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) са базирани на транспонирането на изискванията на Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13.12.2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, на единния стандарт на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила⁹. Като страна - член на ЕС, е ясно, че България трябва да уеднакви законодателството си с това на ЕС, но по-важното е да се изследват приетите от ЕП мерки и стандартите, а от там и законодателството на страните членки, които трябва да го транспонират в определения за това срок. Директива 2011/95/ЕС (занапред директивата) е елемент от изграждането на Общата европейска система за убежище. Настоящата директива идва да покаже, че е следващото стъпало в усъвършенстването на актовете на ЕС, тъй като отменя Директива 2004/83/ЕО на Съвета за минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила. Основната цел на предложената уредба в директивата е да се уеднаквят правилата относно предоставяне на международна закрила в съответствие с общата политика в областта на убежището. Настоящата със сигурност не е и последната, защото на 29 юни 2013 г. беше официално публикувана Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, с краен срок за нейното транспониране 20 юли 2015 г. Всичко това идва да ни покаже, че тези актове са един дълъг и сложен процес от създаването на единна, трайна и работеща Обща европейска система за убежище.

Условно съществените промените в новия ЗУБ могат да бъдат квалифицирани в пет основни групи:

1. Въвеждане на нови единни понятия и съответното отпадане изцяло или частично на други с цел уеднаквяване на европейско ниво

Тази група от промени включва въвеждането на понятия като „международна закрила“, което обединява в себе си статут на бежанец и хумани-

⁹ Официален вестник на Европейския съюз, L 337, 20.12.2011 г., с.9-18.

тарен статут; премахването на думата „особена“ от понятието „особена закрила“; думите „и/или убеждение“ се премахват като част от политическото мнение, за да се признае едно лице за чужденец, респ. бежанец; думите „молба за статут“ и „статут“ се заменят съответно с „молба за международна закрила“ и с „международна закрила“; думи като „малолетните и непълнолетните чужденци“, се заменят с „чужденците“. С изменението в понятията се прецизира предоставянето на международна закрила и се усъвършенства процесът по производството по предоставянето ѝ.

2. Промяна на субектите, извършващи преследване (тежки посегателства), действията по преследване и т.н.

Старата нормативна уредба (Директива 2004/83/ЕО на Съвета) определя един незадоволителен минимум от субекти, които извършват преследването. Сега този кръг е разширен и в него влизат държавата; партии или организации, които контролират държавата или значителна част от нейната територия; недържавни субекти, ако може да бъде доказано, че предходните, включително и международни организации, не могат или не искат да предоставят закрила срещу преследване. Прави впечатление сериозното разширяването на кръга от действия, които ЕС приема като действия по преследване. Това вече са и отказът от съдебна защита, който се изразява в непропорционално или дискриминационно наказание; действия, насочени срещу лицата по причина на техния пол или срещу деца; сексуалното насилие; различните форми на наказателно преследване или наказания, които са непропорционални или дискриминационни (чл.8 ал.5) и т.н.

3. Създаване на изцяло нов раздел с цел въвеждането на мерки по отношение чужденци, търсещи международна закрила

Основополагащо за този раздел са стандартите по отношение спазването на основните права и най-вече при задържането на лицата. Допустимо е ограничаване на правото на свободно движение в случаите, които налагат това. В ЗУБ задържането не е уредено като мярка за неотклонение, а като възможност за определяне на местопребиваването и временно настаняване на кандидат за международна закрила.

В глава IV „Права и задължения на чужденците, търсещи или получили закрила“ се създава нов раздел V, който регламентира мерките по отношение чужденците, търсещи международна закрила. С цел гарантиране на обществения ред и националната сигурност или когато е необходимо обработването на молбата или осигуряването на участието на чужденеца, търсещ закрила, при разглеждане на молбата му той задължително се явява

пред длъжностно лице от Държавната агенция за бежанците (ДАБ) на всеки две седмици или му се определя парична гаранция. Важен момент в промените на ЗУБ е, че, когато не могат да бъдат приложени тези мерки и с оглед на всеки конкретен случай, чужденецът, търсещ закрила, може да бъде временно настанен в център от затворен тип. Този етап от процедурата е липсващ в досегашната уредба на ЗУБ и е един от примерите за пряко транспониране на европейското законодателство. Уредбата дори стига и по-далеч, като изчерпателно изброява и целите на това настаняване, а това са именно: установяване на елементите, на които се основава молбата за закрила, когато това не би могло да се извърши по друг начин и има опасност чужденецът да се укрие; когато чужденецът е настанен в специален дом за временно настаняване и има сериозни основания да се предполага, че подадената молба е единствено с цел да се забави или да се затрудни изпълнението на наложена принудителна административна мярка принудително отвеждане до границата на РБ или експулсиране; когато това се налага с цел защита на националната сигурност или обществения ред (чл. 45 б (2) ЗУБ) и т.н. Тоест ограничаването на правото на свободно придвижване от ЕС като едно абсолютно право, отново признато от ЕС, ще се наложи, както става ясно, в определени случаи въз основа на мотивирано решение на председателя на ДАБ, като се вземат предвид принадлежността на чужденеца, дали спада към някоя от уязвимите групи и дали не могат да му бъдат наложени някои от по-леките мерки.

Чл. 45г от новия ЗУБ въвежда редица предпоставки, при които настаняването в център от затворен тип може да бъде прекратено, от които като най-важна се отличава, че забавянето на административните процедури, които не могат да бъдат вменени в отговорност на чужденеца, търсещ закрила, не могат да бъдат основание за продължаване на настаняването в център от затворен тип. Широко застъпени са и промените в самото административно производство, защото се предоставят на търсещия международна закрила нови възможности да вземе пряко участие в производството си, и именно това въвеждане на прозрачност цели директивата. Така например, при промяна в обстоятелствата чужденец, настанен в център от затворен тип, може да поиска от административния съд по местонахождението на центъра проверка за наличието на основанията за настаняването. От своя страна административният съд на всеки три месеца служебно извършва проверка за наличие на основанията за настаняване, което идва да покаже, че директивата въвежда една насрещност в действията, не само както беше в стария ЗУБ от страна на ДАБ, но вече и от съответния съд. Опитът за хармонизация на целия процес е сложен и многостранен от тази гледна точка, че в него се включват не

само чужденецът, държавата на пребиваване и съответният съд, но и лицата, които им предоставят правна помощ, и представители на неправителствените организации, като връзката между тях трябва да бъде реална и постоянна. Не е случайно, че това е изрично записано в правата на настанените в центрове от затворен тип (чл. 45д, ал. 1 от ЗУБ). Значително внимание е отредено и на уредбата за пребиваването на чужденците от уязвимите групи, като отново водещ продължава да е принципът за спазване на най-висшите интереси на детето. Малолетните и непълнолетните чужденци, търсещи закрила, могат да бъдат настанени в центрове от затворен тип единствено като крайна мярка и след като се установи, че по-леки мерки не могат да бъдат ефективно приложени. Такова задържане е с възможно най-кратък срок, като се полагат всички усилия за настаняването им в подходящи за тях места (чл. 45г, ал.1). Непридружените малолетни и непълнолетни чужденци, търсещи закрила, могат да бъдат настанени в центрове от затворен тип само при изключителни обстоятелства, като незабавно се предприемат мерки за настаняването им при роднини или близки, в приемно семейство или в специализирана институция (чл. 45е, ал.3).

4. Промени в етапите на производството, на престоя и получените правомощия при одобрение на международната закрила

В промените на ЗУБ са прецизирани основанията за отказ, за прекратяване и отнемане на различните видове закрила и за прекратяване на производството. Въведени са като изключващи клаузи основанията „заплаха за националната сигурност“ и „заплаха за обществото“. По време на производството чужденецът има право да се движи на територията на цялата страна или в рамките на зона, определена от председателя на ДАБ или оправомощено от него длъжностно лице. Ограничаването на свободното придвижване извън определените за това места се прави с оглед засилване на контрола и осигуряване безопасността на местното население. Сега вече чужденецът, търсещ международна закрила, може да напуска определената му зона или да навлиза в определени зони само с разрешение на председателя на ДАБ или оправомощено от него длъжностно лице, а в центъра, в който е настанен - с разрешение на директора му.

Относно самото производство също са предвидени важни промени. Увеличава се кръгът на решенията, които могат да бъдат обжалвани в 7-дневен срок от връчването им пред Административния съд - гр. София, като вече обжалвани могат да бъдат и решенията на председателя на ДАБ, с които се извършва настаняване на чужденец в центрове от затворен тип. Също така по реда на АПК, но в 14-дневен срок от връчването им

вече могат да бъдат обжалвани и решенията му за прекратяване на производството по направено предложение на интервюиращия орган. При получаване на молба за предоставяне на закрила ДАБ задължително изисква писмено становище от ДАНС, като промяната вече е, че това становище не се изисква за ускореното производство, но се взема предвид в производството по обичая ред.

5. Промени и нововъведения при основните понятия в допълнителните разпоредби на новия ЗУБ

Прави впечатление, че в допълнителните разпоредби нововъведенията се изразяват в промени на вече съществуващи термини, с които се работи в закона и такива, които са изцяло нови. Регламентирането на последните е част от прецизирането и усъвършенстването на българското законодателство, като целта е не просто да се транспонира директивата, но да се конкретизира терминологията на общата европейска система за убежище. Така например са създадени нови точки към § 1, в които са обяснени понятия, с които се работи не само в закона, но и на европейско ниво като например „молба за международна закрила“, „център от отворен тип“, „център от затворен тип“, „зона“, „сериозна опасност от укриване на чужденец“, „чужденец, търсещ международна закрила със специални нужди“ и т.н. Колкото до промените на вече съществуващите понятия, те са предимно допълващи и прецизиращи ги, като се въвеждат новите термини „международна закрила“, „молба за международна закрила“, респ. отпадането на политическото убеждение и т.н.

Във финалните думи на настоящия доклад ще отбележим и някои чисто човешки елементи от уредбата на промените в ЗУБ, защото производството по предоставянето на международната закрила е само една част от пъзела на миграционния процес, за който говорихме в началото. И нека да не забравяме, че когато става въпрос за предоставена защита, това означава, че имаме действително установени от фактическа гледна точка обстоятелства, които са предпоставка да определим един чужденец като бежанец и ако финализирането на производството означава край на един етап, то той е начало на друг и това е именно интеграцията и започването на едно ново начало. Затова и мерки като предоставяне правото на достъп до пазара на труда; включването в програми и проекти, съдържащи мерки за интеграция; оказване на финансова помощ за настаняване в жилище за срок до 6 месеца, както и предоставяне на правата и задълженията на чужденец с разрешено постоянно пребиваване в РБ, е основният минимум, който предоставя новият ЗУБ.

Библиография

1. Доклад относно миграционната обстановка и предприетите мерки от Националния оперативен щаб за овладяване на кризата с незаконните имигранти към 16.10.2013 г.
2. Доклад относно миграционни потоци, свързани с нестабилността: обхват и роля на външната политика на ЕС (2010/2269(INI)).
3. Нелегалната миграция на територията на Европейския съюз и нейното регулиране., BG/RF2011/GR3(1-3), Договор ДЕС-17/20-02-2013 г. - МВР.
4. Официален вестник на Европейския съюз, L 348, 24.12.2008 г.
5. Официален вестник на Европейския съюз, L 337, 20.12.2011 г.