

ЗАКЛЮЧИТЕЛЕН АНАЛИЗ

НА ПРАВНА И АДМИНИСТРАТИВНА ПРАКТИКА ЗА ПЕРИОДА 2019-2023 Г.

Проект АСF/729 “Ефективна правна помощ за бежанци и мигранти в България – продължение”, финансиран от Фонд Активни граждани България (Active Citizens Fund) по ФМ на ЕИП 2014 – 2021 г.



Iceland
Liechtenstein
Norway

Active
citizens fund



Център за правна помощ
Глас в България



Фондация за
достъп до права
Foundation for
Access to Rights



Фондация
Мисия Криле

Съдържание

- I. Увод
- II. Правен анализ на развитието на съдебната практика по ЗУБ: адв. Калоян Стоянов, ФАР;
- III. Производства по ЗЧРБ: адв. Тодор Илиев, ЦПП;
- IV. Работа с уязвими групи: Диана Димова, ръководител и експерт „Мисия Криле“
- V. Заключение

Списък на съкращенията

АССГ - Административен съд София-град

АСП – Агенция за социално подпомагане

ВАС - Върховен административен съд

ВКБООН - Върховен комисариат на ООН за бежанците

ДАБ при МС – Държавна агенция за бежанците при МС

ДАНС - Държавна агенция „Национална сигурност“

ДР – Допълнителни разпоредби

ДСП - Дирекция “Социално подпомагане”

ЕКПЧ – Европейска конвенция за правата на човека

ЕСПЧ - Европейския съд по правата на човека

ЗЗДет – Закон за закрила на детето

ЗЧРБ - Закон за чужденците в Република България

ЗУБ - Закон за убежището и бежанците

ПАМ – принудителна административна мярка

СЕС - Съд на Европейския съюз

СДВНЧ - Специален дом за временно настаняване на чужденци

I. Увод

Настоящият анализ представя обзор и акценти на съдебната и административна практика в сферата на бежанското и миграционно право, постигната по време на съвместното четиригодишно (2019г.-2023г) изпълнение на проект „Ефективна правна помощ за бежанци и мигранти в България“ от Център за правна помощ „Глас в България“ (ЦПП) и Фондация за достъп до права - ФАР. С включването на партньорите ни „Мисия Криле“ във Втората фаза на проекта се потвърди ключовата роля на мултидисциплинарния подход спрямо миграционните и бежански динамики. Съвместната ни работа в тази комплексна сфера показва, че една устойчива и ефективна миграционна стратегия следва да се основава на: достъпни и обективни правни процедури; социално и психологическо подпомагане с оглед хуманитарния характер на проблемите на бежанците; овластяване и отворени интеграционни пътеки.

Напоследък слушаме за мигрантите под формата на числа. 7 000 души пристигнали за два дни на италианския остров Лампедуза. Над 100 000 преминали Средиземно море, за да достигнат бреговете на Европа от началото на 2023г. В България според официалната статистика на МВР през януари-август 2023 г. са задържани общо 13 394 граждани на трети страни.¹

Същевременно, настоящият проект даде възможност над 1 000 души да получат достъп до правна помощ, социално и психологическо подпомагане. За всеки казус стоят съвместните усилия на екипите на партньорските в проекта организации и най-вече работата им на индивидуален принцип с всеки отделен човек, потърсил тяхното съдействие. За всеки правен казус стои отделна личност, отделно семейство, отделна история, отделна съдба.

В европейското политическо пространство все повече се говори, че именно този основен принцип на индивидуално разглеждане на една бежанска история се прилагал твърде „разтегливо“. Говори се за постигане на „компромис“ или „сделка за миграцията“ между страните членки на ЕС. Доколко обаче компромис и сделка за миграцията може да се окаже компромис и сделка с основни човешки права? Защото миграционното и бежанско право са една от основите на това крехко достижение, наречено гарантиране на човешките права. Експерти по миграционни въпроси предупреждават, че на практика, с оглед на настоящите тенденции, сме на път да девалвираме Конвенцията от 1951г. за бежанците. Конвенцията от 1951г. същевременно е ключов правен документ и нейното девалвиране би довело до изтръгване на един от фундаментите на правната защита на основните човешки права.

Женевската конвенция за статута на бежанците е одобрена в Женева на 28 юли 1951 г. от специална конференция на Организацията на обединените нации и влиза в сила на 22 април 1954 г. Допълнена с протокол, приет през 1967 г., който разширява приложното ѝ поле, първоначално свеждащо се до бежанците, изселени по време на Втората световна война, тя определя понятието „бежанец“ и установява правата и задълженията, свързани със статута на бежанец. Протоколът от 1967г., приет шест години след издигането на Берлинската стена, премахва географските и времеви ограничения, с което превръща Конвенцията в универсален инструмент.

¹ МЕСЕЧНА ИНФОРМАЦИЯ относно миграционната обстановка в Република България за август 2023 г., достъпно на [МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ \(mvr.bg\)](https://mvr.bg).

Тази история припомня, че вече разполагаме с изградени основи, разпознаваеми ориентири и универсални инструменти, с които можем да посрещнем интензивните предизвикателства на съвременето ни и да намерим ефективни общочовешки решения. На европейско ниво разполагаме с Европейската конвенция за правата на човека, Хартата на основните права на Европейския съюз и множество международни документи, в чиито основи стои универсалната и неделима ценност на човешкото достойнство. Достойнството на човешката личност припомня, че зад ежедневните „статистки“, миграционни „вълни“ и „потоци“ стоят отделни личности, чието достойнство, съгласно чл. 1 от Хартата на ЕС, е ненакърнимо и то трябва да се зачита и защитава.

II. Правен анализ на развитието на съдебната практика по Закона за убежището и бежанците (ЗУБ): адв. Калоян Стоянов, ФАР

1. Промени в нормативната уредба на ЗУБ

Съществен момент за правния анализ в разгледания отчетен период, се явява обстоятелството, че специалният Закон за убежището и бежанците, по който се провежда производството за международна закрила, два пъти търпи промени и изменения - през 2020 год. и през 2022 год.

И докато вторите промени не са съществени и касаят сравнително малко изменения, които са свързани с правата на чужденците, на които е предоставена временна закрила в България, то с измененията и допълненията през 2020 год. това далеч не е така.

Настъпват значителни промени в Глава трета от ЗУБ „ОСНОВАНИЯ ЗА ОТКАЗ, ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ И ОТНЕМАНЕ НА ЗАКРИЛА И ЗА ПРЕКРАТЯВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО“, като изцяло изчезва чл. 14, който касае спиране на административното производство за закрила.

Променя се чл. 25 от ЗУБ, който касае представителството на непридружените малолетни и непълнолетни чужденци, търсеци или получили международна закрила. Така на мястото на досегашния представител, определен от общинската администрация, се появява фигурата на адвоката, който се назначава от Националното бюро за правна помощ, където е вписан в създаден специален регистър за правна помощ.

Появява се нова разпоредба - чл. 25а от ЗУБ, която предвижда, че в териториалните подразделения на ДАБ изрично следва да се осигурят условия за прием на малолетни и непълнолетни чужденци, търсеци международна закрила.

Съгласно промени в чл. 30а от ЗУБ, при установяване принадлежността на чужденец, търсец международна закрила, към уязвима група или на чужденец със специални потребности, се извършва идентификация и оценка на неговите специфични потребности и при необходимост се изготвя план за подкрепа.

Появяват се някои нови задължения за чужденците с предоставена международна закрила, като посоченото в новата ал. 2 на чл. 35 от ЗУБ, съгласно която чужденецът е длъжен в срок до 30 дни след вписването в регистъра на населението да подаде заявление за издаване на български лични документи.

При неизпълнение на това задължение има предвидена и санкция за чуждите граждани. Съгласно новопоявилата се разпоредба на чл. 42, ал. 5 от ЗУБ, на чужденец, на който е предоставена международна закрила и не подаде в срок заявление за издаване на нови документи за самоличност, може да се образува производство за отнемане или прекратяване на предоставена закрила, ако чужденецът не предостави доказателства, че е имал обективни причини за неизпълнение на задължението си.

Променя се и срокът за провеждане на ускорено производство, съгласно новата редакция на чл. 70 от ЗУБ. Така вместо досегашният срок от 10 работни дни, интервюиращият орган разполага с 14 работни дни, в които може да приложи ускорено производство и да отхвърли молбата като явно неоснователна при наличие на законовите основания за това.

2. Допустимост на последващи молби за закрила

През отчетния период 2019 – 2023 година, се наблюдава изключително висок брой на постановените решения от Интервюиращ орган на ДАБ при МС, с които се прегражда пътя до производството за международна закрила и не се допуска разглеждане по същество на подадените последващи молби. В правомощията на Интервюиращия орган е да извърши преценка за допустимост, когато бъде подадена нова молба за закрила от едно и също лице, за което вече има постановен и влязъл в сила отказ или когато неговият статут е отнет или прекратен. Преценката се отнася за това, дали молителят е представил „нови доказателства“, които не са били обсъждани в предходните производства.

Процедурата по допустимост или както закона я дефинира в Глава шеста, Раздел III от ЗУБ „Процедура по предварително разглеждане на последваща молба за международна закрила“, изисква да бъде направена преценка дали чужденецът се позовава на някакви нови обстоятелства, които са от съществено значение за личното му положение или относно държавата му на произход. Тази преценка е от компетентността на Интервюиращите органи към ДАБ при МС, които постановяват своето решение в срок до 14 работни дни от подаването на новата (последваща) молба, въз основа на представените му писмени документи. Административният акт подлежи на едноинстанционен съдебен контрол пред административния съд по настоящия адрес на чужденеца.

Въпреки огромната съдебна практика по този тип едноинстанционни производства, за съжаление все още същата си остава противоречива относно тълкуването на термина „нови обстоятелства“ при подадени последващи молби. Това до голяма степен се дължи на обстоятелството, че посоченият термин не намира легална дефиниция в закона, поради което същият подлежи на тълкуване, както от страна на административния орган, така и от съда.

Следва да се отбележи, че в преобладаващата съдебна практика административният съд е възприема схващането, че е налице съществено нарушение на процесуалните правила, което обосновава отмяна на постановеното решение, когато:

2.1. Интервюиращият орган е разширил своята преценка за допустимост на последващата молба, като е разгледал и преценил по същество представените нови доказателства.

Съобразно чл. 33, пар. 2, буква г) от Директива 2013/32/ЕС² не се изисква същественост на новите елементи и факти, а само да са относими към основанията за предоставяне на международна закрила. Според чл. 40, пар. 2 и пар. 3 от същата (Процедурна Директива), при вземане на решение относно допустимостта на последващата молба, следва да се извърши предварително разглеждане с цел да се определи дали по тази молба са се появили или са били представени от кандидата нови елементи или нови факти. Ако е заключено, че са установени или представени такива, те увеличават в значителна степен вероятността на лицето да бъде предоставена международна закрила.

² Директива 2013/32/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 юли 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила 4

Следователно, изискването за същественост по чл. 13, ал. 2, т. 4 от ЗУБ следва да се прилага единствено в смисъла даден в чл. 40, пар. 3 от Директива 2013/32/ЕС и не следва да се преценява доколко елементите и фактите обосновават по същество предоставянето на закрила, а само дали са нови и дали са свързани с основанията за предоставяне на международна закрила.

2.2. В продължение на горното, някои съдебни състави стигат до заключението, че съществена промяна в общественно-политическия живот в държавата на произход също може да доведе до промяна в обстоятелствата и същата следва да се вземе предвид, ако се подаде нова молба за закрила. В тези случаи, промяната в страната на произход следва да бъде разгледана като самостоятелно основание за получаване на закрила поради това, че същата може да крие рискове за заявителя от общата ситуация на несигурност и риск при принудително връщане. Ето защо подадена нова молба за закрила при настъпила съществена промяна в ситуацията в държавата на произход следва да бъде допусната до разглеждане в производство от общ ред.

2.3. Интервюиращият орган е постановил своето решение извън предоставения му срок в разпоредбата на чл. 76б, ал. 1 от ЗУБ: Посоченото нарушение относно срока, в който органът е имал правомощието да се произнесе, автоматично води като правна последица до прилагането на разпоредбата на чл. 76б, ал. 3 от ЗУБ, съгласно която **„...последващата молба за международна закрила се смята за допусната до производство за предоставяне на международна закрила.“**

2.4. Следва да бъде посочена и най-новата съдебна практика на СЕС и даденото тълкуване на правото на ЕС в Решение от 10 юни 2021 г. на Съда, по дело LH, C-921/19, ECLI:EU:C:2021:478. Посоченото решение на СЕС, засяга тълкуването на чл. 40, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС и чл. 4, параграф 2 от Директива 2011/95/ЕС³. Съобразно същите, правото на ЕС не допуска национално законодателство, съгласно което документ, представен от кандидат за международна закрила в подкрепа на последваща молба автоматично да се приема за не представляващ „нов елемент или нов факт“, когато автентичността на този документ не може да бъде установена или източникът на документа не подлежи на обективна проверка. СЕС казва, че от една страна преценката на представените в подкрепа на молба за международна закрила доказателства не може да варира в зависимост от това дали става въпрос за първа или за последваща молба, и от друга страна, че съответната държава членка е длъжна да сътрудничи с кандидата за целите на оценката на относимите елементи от последващата му молба, когато в своя подкрепа кандидатът представя документи, чиято автентичност не може да бъде установена.

Изводи/Препоръки:

- Правомощия на Интервюиращия орган: При извършване на преценка за допустимост на последващата молба за закрила, Интервюиращият орган следва да ограничи своето решение единствено до това дали кандидатът е представил нови елементи или нови факти и доказателства, без да разглежда същите по същество. Ако молителят е съумял да направи това, то подадената молба следва да бъде допусната до разглеждане в производство от общ ред.
- Причините, поради които „новите доказателства“ не са били представени в предходните производства, не са от съществено значение. Ако решаващият орган желае да обсъди и разгледа същите, той може да направи това след като допусне молбата до разглеждане и насрочи лично интервю.

³ Директива 2011/95 /ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г относно стандартите за определяне 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 тази закрила.

3. Процедура за закрила В ускорено производство (УП):

Посочената процедура е уредена в чл. 70, ал. 1 от ЗУБ, който предвижда, че: **„При наличие на основания по чл. 13, ал. 1 в срок до 14 работни дни от регистрацията на чужденеца интервюиращият орган може да приложи ускорено производство, като вземе решение за отхвърляне на молбата като явно неоснователна.“**

За разлика от предходното производство, което разгледахме по-горе, също от компетентността на Интервюиращия орган, процедурата в УП касае първата молба за закрила, подадена от кандидата, а не негова последваща такава. Поради това, няма как тази първа молба изобщо да не бъде допусната до разглеждане в производство за международна закрила.

В УП се извършват всички предвидени действия по първоначална регистрация, установяване на самоличността на молителя и бежанската му история, чрез провеждане на лично интервю. Административният орган е освободен единствено от задължението, да изиска и получи писмено становище от Държавна агенция „Национална сигурност“, съобразно чл. 58, ал. 10 от ЗУБ. Това е продиктувано от кратките срокове на процедурата, в която Интервюиращият орган цели да се вмести.

С решението по чл. 70 от ЗУБ Интервюиращият орган отхвърля молбата като явно неоснователна, когато същият е преценил, че за конкретния кандидат не са налице законовите основания за предоставяне на международна закрила в двете и форми (Статут на бежанец и Хуманитарен статут) и едновременно с това, съществува някоя от хипотезите изчерпателно посочени в чл. 13, ал. 1, т. 1 – 15 от ЗУБ.

В края на отчетния период, като притеснителна тенденция при постановяването на решения от Интервюиращ орган в УП, могат да се посочат многобройните откази, по подадени молби за закрила от руски граждани, които бягат поради риск от мобилизация в армията и участие във Войната с Украйна. Тази негативна тенденция е притеснителна, с оглед изричната разпоредба на чл. 8, ал. 5, т. 5 от ЗУБ, която предвижда, че действия на преследване могат да бъдат **„наказателно преследване или наказания за отказ да бъде отбита Военна служба в случай на Военни действия...“**.

От своя страна националната уредба е подкрепена и с разпоредбата на член 9, параграф 2, буква г) от Директива 2011/95/ЕС, съгласно която **„действията на преследване по смисъла на параграф 1 могат да приемат, inter alia, следните форми: наказателно преследване или наказания за отказ да бъде отбита Военна служба в случай на Военни действия, когато Военната служба би предполагала извършването на престъпления или на деяния, попадащи в приложното поле на основанията за експулсиране, посочени в член 12, параграф 2“**.

Всичко това налага извода, че постановените решения на Интервюиращ орган в УП, с които се отхвърлят молбите на руски граждани от мъжки пол като явно неоснователни, се намират в грубо нарушение на материалния закон. Този извод е подкрепен от обстоятелството, че на 21.09.2022 г., беше обнародван Указ на Президента на Руската федерация, с който се обявява частична мобилизация в страната. В следствие на това настъпват и промени в законодателството, които предвиждат увеличаване на наказанието лишаване от свобода, при отказ от отбиване на Военна служба. Появяват се и редица рестриктивни мерки срещу лицата, които подлежат на призоваване за Военна служба, включително забрана за напускане на страната.

Решението на Интервюиращия орган в УП, подлежи на едноинстанционен съдебен контрол пред административния съд по настоящия адрес от регистрационната карта на чужденеца. За сега съдебната практика остава все още разнопосочна при разглеждане и преценяване на законосъобразността на този тип производства. Някои административни съдилища намират постановените решения в УП спрямо руски граждани, за такива, които са постановени в нарушение на материалния закон, докато други потвърждават административните актове.

Идентична е практиката на административните и съдебни органи относно граждани на Афганистан, бягащи преди и след завземане Властта от талибаните. След изтеглянето на международните войски от Афганистан талибаните успяха само за няколко седмици да завладеят цялата страна. Онези афганистански граждани, които не бяха сред целенасочено евакуираните, преобладаващо получават и към настоящия момент отказ за предоставяне на закрила в УП и са подложени на имиграционно задържане. Въпреки докладваните сериозни нарушения на човешките права, тежката хуманитарна криза, факта, че до този момент нито ЕС, нито САЩ са признали правителството на талибаните, и връщането на афганистански граждани в страната им на практика е обективно невъзможно, ДАБ застъпва като цяло позицията, че ситуацията в Афганистан сама по себе си не предполага предоставяне на статут.

Изводи/Препоръки:

- Точното прилагане на материалния закон е определящо за качеството и законосъобразността на постановените административни актове в УП.
- Старанието на административния орган да се вмести в кратките срокове на процедурата, не следва да бъде за сметка на нейното качество.

4. Лица от уязвима група:

Съгласно тълкуването, дадено в пар. 1, т. 17 от ДР на ЗУБ, **„Лица от уязвима група“ са малолетните или непълнолетните, непридружените малолетни и непълнолетни, хората с увреждания, възрастните хора, бременните жени, самотните родители с ненавършили пълнолетие деца, жертвите на трафик на хора, лицата с тежки здравословни проблеми, лицата с психични разстройства и лицата, които са понесли изтезание, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие.** Поради тяхното специфично качество и уязвимост, тези лица са изложени на по-висок риск от нарушаване на основните човешки права и понякога невъзможност самостоятелно да се защитят или да се грижат сами за себе си. Това е наложило нуждата лицата от уязвима група да се обособят като самостоятелна категория субекти и молители по ЗУБ, на които следва да се обърне специално внимание.

От страна на административния орган често се наблюдава пренебрегване и незачитане на качеството на лицата като такива от „уязвима група“. Често по време на производството, когато биват изложени аргументи от молителя за претърпени изтезания и други форми на тежко насилие, те остават извън предмета и мотивите на постановените административни актове. Понякога това се дължи на отричане и омаловажаване на изложените аргументи без да се представят каквито и да е оборващи доказателства от решаващия орган, а друг път това е следствие на тотално игнориране на твърденията до степен, че те не намират обсъждане в постановените решения.

Непоследователната административна практика се наблюдава много често при подадени молби от самотни родители, най-често жени с непълнолетни и малолетни деца. Такъв пример е решение на Интервюиращ орган, с което през септември 2021 година ДАБ отказва да допусне до разглеждане поредната молба за закрила на самотна майка от Ирак и двете ѝ малолетни деца. Жената напуска страната си главно заради насилие от страна на съпруга ѝ, като към момента на постановяване на решението повече от пет години неуспешно е кандидатствала с децата си за закрила в България. При по-малкия ѝ син, роден в България, чрез експертна психологическа оценка са установени специфични потребности в психологическото му развитие и детето има препоръка за работа с детски психиатър. Въпреки общодостъпни данни, включително чрез актуален доклад на УНИЦЕФ, за сериозната хуманитарна ситуация на децата в Ирак, ДАБ застъпва тезата, че благоденствието, социалното и психологическо развитие на децата, както и техните основни права, няма да бъдат нарушени, ако бъдат върнати в държавата им на произход.

В случая отново се наблюдава една обезпокоителна практика в преценката за ситуацията в страната на произход, особено по отношение на определени групи лица като жени и деца. По аналогичен начин, друго многодетно семейство от Ирак, което е кандидатствало за закрила в продължение на шест години, отново е получило отказ от ДАБ на поредната си молба. По отношение на майката и едно от децата, родено през юли 2021 в България, административният орган отново застъпва тезата, че децата няма да бъдат изложени на риск за развитието, благоденствието и правата си, ако бъдат върнати в страната на произход на родителите им.

В друго проведено производство за международна закрила, в което молители са двойка от Венецуела, на които се ражда дете в България, ДАБ директно пренебрегва изразеното становище на Дирекция социално подпомагане относно малолетното дете. В изпълнение на разпоредбата на чл. 6а от ЗУБ, във Вр. с чл. 15 от ЗЗДет, когато в производство за международна закрила участва дете, задължително се изисква становище или доклад от ДСП, отдел „Закрила на детето“. Това се налага, с оглед спазване на принципа и зачитане на „най-добрия интерес на детето“. В настоящия случай, компетентната администрация след извършена проверка е изразила становище, че **„В интерес на малолетната А. К. А. В. и нейните родители е да им бъде предоставена международна закрила в Република България с цел защита в пълна степен на правата и интересите на детето.“** Това становище не е било взето предвид от страна на ДАБ, които са постановили откази от закрила за цялото семейство. Още по-обезпокоително в този случай се явява обстоятелството, че постановените откази са влезли в сила, след като са били потвърдени от съда.

Като положителен пример при разглеждане на съдебни производства, касаещи лица от „уязвима група“, би могло да се посочи Решение № 5916/28.10.2020 на АССГ, адм. дело № 7155/2020, 3-ти с-в. Делото касае жена от Афганистан, която е молителка за международна закрила, поради това, че е жертва на насилие от страна на съпруга ѝ в страната на произход. Съдът е приел, че конкретните нарушения на правата на жени в Афганистан и по специално начина, по който същите са третирани и подложени на домашно насилие, не представлява проблем от чисто битов характер, а е обстоятелство релевантно за бежанската история на жалбоподателката и нейните деца. С тези аргументи административният съд е отменил отказана ДАБ да допусне последваща молба до производство за международна закрила на афганистанската гражданка и малолетните ѝ деца, поради това, че са жертви на преследване под форма на домашно насилие от страна на бащата.

Изводи/Препоръки:

- Лицата от „уязвима група“ са изложени в по-голяма степен на риск от нарушаване на основните човешки права и невъзможност да се защитят без чужда помощ. Процесът на идентификация и преценка на тези случаи следва да бъде значително подобрен.
- Твърденията за претърпяно насилие не следва да се игнорират или отхвърлят от административните и съдебни органи, без да са били проверени. Когато е необходимо, за доказването на такива твърдения трябва да се извърши допитване до специалисти и експерти от различни области.

5. Турция – „Трета сигурна държава“:

В края на отчетния период зачестяват постановените откази от ДАБ по молби за международна закрила на граждани на Сирия. Аргументите на административния орган са, че по време на пътуването си сирийските граждани са преминали и/или пребивавали за различен период от време в Република Турция. Това пребиваване, макар и често нелегално и без какъвто и да е уреден статут на лицата, дава повод на решаващия орган да приложи термина „трета сигурна държава“ спрямо Република Турция и да аргументира своя отказ за бежанците, идващите от там.

Съгласно § 1, т. 9 от ДР на ЗУБ:

“Трета сигурна държава” е държава, различна от държавата по произход, в която чужденецът, подал молба за международна закрила, е пребивавал и:

а) няма основания да се опасява за живота или свободата си поради раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политическо мнение;

б) е защитен от връщане до територията на държава, в която съществуват условия за преследване и застрашаване на правата му;

в) не е изложен на опасност от преследване или тежко посегателство, като изтезание, нечовешко или унижително отнасяне, или наказание;

г) съществува възможност да поиска статут на бежанец и при предоставянето му да се ползва от международна закрила като бежанец;

д) са налице достатъчно основания да се смята, че ще бъде допуснат до територията на тази държава.

При последващ съдебен контрол върху подобни решения първоинстанционните съдилища се обединяват около разбирането, че за да се приложи хипотезата за „трета сигурна държава“, този извод на административния орган, следва да се основава на доказана връзка на кандидата с тази трета държава.

Така в Решение № 3454 от 29.05.2023 г., по адм.г. № 2280/2023 г., АССГ, 20-ти с-в приема, че **„... в оспореното решение не са изложени никакви мотиви и изводи, направени на база на обективни факти, от които да се направи заключение, че са налице достатъчно основания да се смята, че ще бъде допуснат до територията на тази държава, ако бъде върнат от Република България.“** С тези аргументи, заключението на ДАБ, че Турция се явява „трета сигурна държава“ е било оборено от съда по жалба на сирийски гражданин, който е пребивавал там без уреден статут за период около 6 месеца.

При друг аналогичен казус, касаещ отново гражданин на Сирия, който е пребивавал около 4 години в Турция без уреден статут, решаващият първоинстанционен съд е оборил извода за „трета сигурна държава“ на административния орган въз основа на представени справки от отдел „Международна дейност“ на ДАБ. Позовавайки се на използваните от административния орган справки, съдът е стигнал до извода, че за конкретния чужденец не са налице първите две предпоставки по букви а) и б) от дефиницията на § 1, т. 9 от ДР на ЗУБ. Това се дължи на първо място на обстоятелството, че не е изследвана принадлежността на жалбоподателя към определено направление на мюсюлманската религия и второ, че не е отхвърлена по категоричен начин опасността чужденецът да бъде върнат от Турция до територията на държавата му на произход (Сирия). Съдът е приел, че липсва спор между страните относно това, съществува ли опасност от тежки посегателства и преследване срещу живота и личността на молителя в страната му на произход поради наличието на вътрешен въоръжен конфликт в нея.

Разглеждайки Турция като „трета сигурна държава“ следва да се обърне отделно внимание на начина, по който терминът се разглежда и тълкува от ВАС. В редица решения на ВАС на Р. България е застъпена тезата, че Турция попада в дефиницията на термина „трета сигурна държава“, съобразно § 1, т. 9 от ДР на ЗУБ. Това според ВАС е правилно, когато се касае за чужденец, който легално е пребивавал в тази страна или когато се касае за чужденец, който, макар и нелегално, е прекарал значителен период от време, което е изградило връзка между лицето и държавата.

Друг застъпен и често срещан аргумент е, когато членове на семейството на молителя са останали на територията на тази трета държава и пребивават необезпокоявано в нея. Тези изводи са подкрепени с обстоятелството, че в Република Турция действа Законът за чужденците и международната закрила и Регламентът за временна закрила, които предоставят правна рамка за легален престой и достъп до права и услуги за лица, нуждаещи се от международна закрила, включително достъп до образование, здравни грижи и социални услуги, след регистрация пред съответните органи. Така върховните съдии приемат за правилен извода, че бъдещо принудително връщане на сирийските граждани до Турция не може да доведе до нарушения на принципа "non-refoulement", установен в чл. 33 от Конвенцията за статута на бежанците и възприет и в разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Закон за убежището и бежанците.

Изводи/Препоръки:

- Водещо при преценката за прилагане на термина „трета сигурна държава“ следва да е наличието или отсъствието на изградена връзка на кандидата с тази държава.
- Липсата на уреден легален статут за пребиваване на лицето в тази трета държава в голяма степен може да постави същия в риск от принудително връщане до страната на произход. Ирелевантно за вземането на правилно решение следва да бъде продължителността на престоя, когато той е нелегален, и причините, поради които е останал неуреден.

6. Становище на ДАНС в производствата по ЗУБ

Когато в производство по ЗУБ се извършва преценка за наличието или отсъствието на заплахата за националната сигурност на Република България се изисква становище от Държавна агенция „Национална сигурност“ /ДАНС/. Последната притежава изключителната компетентност да извърши тази преценка и да установи дали едно лице – чужденец представлява заплахата за националната сигурност на страната.

Съобразно разпоредбата на чл. 58, ал. 10 от ЗУБ **„При получаване на молба за предоставяне на закрила компетентните органи задължително изискват писмено становище на Държавна агенция „Национална сигурност“, което се взема предвид при произнасяне в производството по общия ред. Становище не се изисква в случаите по чл. 70.“** Това означава, че винаги се изисква становище, с изключение на случаите, в които се прилага ускорено производство /УП/.

Съгласно разпоредбите на чл. 12, ал. 1, т. 6 и ал. 2, т. 4 от ЗУБ, Статут на бежанец и Хуманитарен статут, не се предоставят на чужденец, за когото има сериозни основания да се предполага, че представлява заплахата за националната сигурност. Към тези разпоредби, които са част от т.н. изключващи клаузи, препраща и чл. 17, ал. 3 и ал. 4 от Закона, приложим в производствата за отнемане на международна закрила.

От буквалния прочит, както на чл. 58, ал. 10, така и на чл. 78, ал. 7 от ЗУБ, може да се направи обоснован извод, че изразеното становище на ДАНС не е със задължителен характер за решаващия орган по ЗУБ. Въпреки това, административният орган, в лицето на ДАБ при МС, пред който се провеждат тези производства, е наложил като дългогодишна и трайна практика разбирането, че действа в условията на обвързана компетентност и изпратеното становище от специализиран орган като ДАНС има задължителен характер.

Вярно е, че ДАНС притежава изключителната компетентност да извърши преценка и да установи дали едно лице – чужд гражданин представлява заплахата за националната сигурност на страната. Но преценката дали да се откаже международна закрила или да се отнеме предоставеният статут е от изключителната компетентност на друг орган, а именно на председателя на ДАБ при МС. Последният има вмененото законово правомощие да проведе съответните производства по реда на специалния Закон за убежището и бежанците, в хода на които да извърши собствена преценка на всички факти и обстоятелства, а не механично и само въз основа на писмено становище от ДАНС да постановява своите решения. Това налага извода, че твърдението за задължителност на изразеното становище от ДАНС и за обвързаната компетентност на решаващия орган по ЗУБ са законово немотивирани. **10**

В този смисъл с Решение от 22 септември 2022 г. по дело C-159/21 по направено преюдициално запитване от Унгария, СЕС се произнася по засегнатия по-горе въпрос. Производството се отнася до гражданин на трета страна, чиито статут на бежанец е отнет и му е отказана субсидиарна закрила поради немотивирано становище, издадено от Службата за защита на конституцията и от Центъра за борба с тероризма на Унгария. В становището на унгарските власти същите стигат до заключението, че престоят на чужденеца представлява опасност за националната сигурност. Това решение е оспорено от лицето пред Будапещенски градски съд (запитващата юрисдикция), който решава да спре производството и да отнесе въпроса до Съда на ЕС.

Последният приема, че националната уредба на Унгария е несъвместима с чл. 23 от Директива 2013/32/ЕС, която предвижда предоставяне на достъп до информацията, която е събрана и въз основа на която се взема или ще бъде взето решението. Изключение от това право се допуска, когато разкриването на информацията или на нейните източници би могло да застраши националната сигурност. В тези случаи обаче държавите членки следва да предоставят достъп до въпросната информация или източници на компетентните органи и да запознаят поне по същество заинтересованото лице с мотивите на специализираната агенция за национална сигурност. Това изисква създаването на процедура в националното законодателство, която да гарантира правото на защита на кандидата. Тази процедура следва да даде на заинтересованото лице или на неговия адвокат възможност за достъп до класифицираната информация, за да се гарантира правото на защита на лицето и да може да се приеме, че държавата членка е изпълнила задължението си по член 23, параграф 1, втора алинея, буква б) от Директива 2013/32/ЕС. Такава процедура към настоящия момент липсва в националната уредба на България.

По конкретното дело СЕС е констатирал нарушения и с общия принцип, свързан с правото на добра администрация, залегнал в чл. 41 от Хартата на основните права на ЕС, както и с чл. 47 от Хартата, съобразно който всеки има право на ефективни правни средства за защита пред съда.

Съдът уточнява също, че разпоредбите на Директиви 2013/32 и 2011/95 не допускат органът, който взема решенията относно молбите за международна закрила, системно да се основава на немотивирани становища, издадени от органи със специализирани функции, свързани с националната сигурност, които са установили, че дадено лице представлява заплаха за националната сигурност. Когато се разглежда възможността за отнемане или отказ да се предостави международна закрила въз основа на опасения за националната сигурност, решаващият орган не следва да разчита на немотивираното становище на специализираните органи. Съдът признава, че част от информацията, предоставена от органите, отговарящи за националната сигурност, когато е уместно, може да бъде предмет на правила за поверителност в рамките, определени в чл. 23(1) от Процедурната директива. Въпреки това, обхватът на тази информация и нейното значение за решението трябва да бъдат свободно оценени от решаващия орган. Следователно решаващият орган трябва да разполага с цялата необходимата информация и да може да извърши собствена оценка на фактите и обстоятелствата, за да определи обхвата на решението си и да предостави пълно изложение на мотивите за това решение.

Решението на СЕС по дело C-159/21 е от ключово значение за промяна на административната и съдебна практика в България и е обвързващо за компетентните органи по ЗУБ, които са възприели и наложили разбирането, че становището на ДАНС има обвързваща сила и задължителен характер.

Изводи/Препоръки:

- Въпреки наличието на изразеното становище от ДАНС, касаещо националната сигурност на страната, решенията по реда на специалния закон ЗУБ да се откаже международна закрила или да се отнеме предоставеният статут са от изключителната компетентност на ДАБ при МС.
- Твърдението за задължителност на изразеното становище от ДАНС и за обвързаната компетентност на решаващия орган по ЗУБ са законово немотивирани.
- Председателят на ДАБ следва да извърши собствена преценка на фактите, а не механично и само въз основа на изразеното становище от ДАНС да постановява своите решения.
- Решението по дело C-159/21 на СЕС изисква създаването на процедура в националното законодателство, която да гарантира правото на защита на засегнатите лица от становищата на специализираните органи, натоварени с функции за защита на националната сигурност. Тази процедура следва да даде на заинтересованото лице или на неговия адвокат възможност за достъп до класифицираната информация.

7. Преюдициални запитвания до СЕС В производствa по ЗУБ

В отчетния период има отправени две преюдициални запитвания от страна на АССГ до Съда на Европейския съюз в Люксембург във връзка със съдебни производства по реда на ЗУБ.

7.1. Домашното насилие като причина за предоставяне на международна закрила: Дело С 621/21 на СЕС

По дело на ФАР Генералният адвокат на СЕС заключава, че жена, жертва на домашно насилие, може да получи международна закрила. [Заключенията на генералния адвокат Ришар дьо Латур по дело С-621/21](#), публикувано на 20 април 2023 г., намират, че жена, жертва на принудителен брак и домашно насилие, може да получи статут на бежанец въз основа на принадлежността си към „**определена социална група**“. Становището е по преюдициално запитване на АССГ относно това дали е възможно да се предостави международна закрила и ако да, какъв вид, предвид специалното естество на актовете на насилие, на които са изложени тези жени в държавите си на произход. Заключенията на генералния адвокат не са обвързващи, но Съдът на ЕС обикновено се съобразява с тях, когато се произнася с окончателно решение по делото. Заключението на генералния адвокат проправя път жените, които търпят сериозни посегателства в дома си, да получат адекватна закрила. Въпреки, че проблемът засяга много търсещи закрила в България и ЕС, до момента се счита, че тези жени не отговарят на изискванията да получат статут на бежанец или субсидиарна закрила. Домашното насилие над жени, търсещи международна закрила, се третира в повечето случаи като проблем от битов и криминален характер, не отговарящ на условията за предоставяне на статут.

7.2. Човешките права на пребиваващите в правен вакуум с десетилетия мигранти: дело С-352/23 на СЕС

Производството има за предмет решение на заместник-председателя на ДАБ при МС, постановено в производство по общ ред, с което се отхвърля единадесета последваща молба за международна закрила на гражданин на Танзания. В конкретния случай, чуждият гражданин се намира в Р. България от 27 години, неколккратно са му били наложени принудителни административни мерки по реда на ЗЧРБ, които включват принудително „връщане до страната на произход“, но изпълнението на същите е останало без успех. Това обстоятелство в настоящия случай би могло да се приеме и като неприложимост на разпоредбите на ЗЧРБ, в конкретния случай и спрямо конкретното лице.

Чуждият гражданин е претендирал за предоставяне на субсидиарна закрила на основание чл. 9, ал. 8 от ЗУБ, предвид специфичното му положение не в страната на произход, а на това в България, където за един значителен период от време е бил лишен от достъп до основни човешки права, гарантирани от ЕКПЧ и Хартата на основните права на ЕС.

Въз основа на гореописаното, АССГ е преценил, че са налице необходимите условия за отправяне на преюдициално запитване до СЕС, предвид че не са установени други решения на последния по идентични въпроси, които да помогнат да се разреши повдигнатия спор, а именно налице ли е основание по реда на ЗУБ за предоставяне на международна закрила по причини от хуманитарен характер.

С посоченото Определение АССГ спира производството и отправя ключови въпроси, относно уреждането на пребиваването на лица, попаднали в „правния вакуум“ на националното законодателство.

Въпросите са:

(1) Следва ли да се тълкуват Съображение 15 от Преамбюла, чл. 2, б. "з" и чл. 3 от Директива 2011/95 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 – като предоставящи възможност на държава членка за въвеждане на национална уредба за предоставяне на международна закрила, основана на съчувствие или по хуманитарни съображения, която няма никаква връзка с логиката и духа на Директива 2011/95 съгласно Съображение 15 от Преамбюла и чл. 2, б. "з" от нея (друг тип закрила), или и в този случай, уредената национална възможност за предоставяне на закрила „по хуманитарни съображения“ трябва да е съвместима със стандартите на международната закрила съгласно чл. 3 от Директива 2011/95?

(2) Налагат ли Съображение 12 от Преамбюла и чл. 14, пар. 2 от Директива 2008/15 на Европейския Парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, във връзка с чл. 1 [човешко достойнство] от Хартата и на чл. 4 от Хартата [Забрана за изтезания и на нечовешкото или унижително отношение или наказание], императивно задължение за държава членка за издаване на писмено потвърждение на граждани на трети страни, удостоверяващо, че са в незаконен престой, но не могат все още да бъдат изведени?

(3) При национална правна уредба, при която единствената правна норма за уреждане статута на гражданин на трета страна по „хуманитарни съображения“ се съдържа в чл. 9, ал. 8 от ЗУБ [хуманитарен статут по други причини от хуманитарен характер], съвместимо ли е със Съображение 15 от Преамбюла и чл. 2, б. "з" и чл. 3 от Директива 2011/95 тълкуване на тази национална норма, което няма никаква връзка с характера и основанията по Директива 2011/95?

(4) За целите на приложение на Директива 2011/95, изискват ли чл. 1, чл. 4 и чл. 7 от Хартата [Зачитане на личния и семейния живот] преценка дали продължителният престой без уреден статут на гражданин на трета страна в държава членка представлява самостоятелно основание по „императивни хуманитарни съображения“ за предоставяне на международна закрила?

(5) Допуска ли позитивното задължение на държава членка да гарантира спазването на чл. 1 и чл. 4 от Хартата разширително тълкуване на националната мярка по чл. 9, ал. 8 ЗУБ, което надхвърля логиката и стандартите на международната закрила по Директива 2011/95 и налага тълкуване, съобразено единствено със спазването на основните права с абсолютен характер по чл. 1 и чл. 4 Хартата?

(6) Може ли непредоставянето на закрила по чл. 9, ал. 8 от ЗУБ на гражданин на трета страна в положението на жалбоподателя, да доведе до незачитане от държавата членка на задълженията ѝ по чл. 1, чл. 4 и чл. 7 от Хартата?

Произнасянето на съда по това стратегическо дело има потенциала да адресира ситуацията на чужденци, които поради една или друга причина са загубили законното право да пребивават в България или ЕС и не могат да бъдат върнати в страната си на произход. Въпреки, че са трайно установени в приемащите общества, тези хора с десетилетия живеят без документи, с ограничен достъп до услуги и често на ръба на оцеляването.

III. Производства по ЗЧРБ: адв. Тодор Илиев, ЦПП

1. Принудително връщане до страна на произход или група сигурна страна

В периода на проекта са водени редица дела срещу наложени ПАМ по чл. 39а, ал. 1, т. 3 от ЗЧРБ „Връщане до страна на произход, страна на транзитно преминаване или трета страна“, всички наложени на основание чл. 41, т. 4 ЗЧРБ – приключило с влязъл в сила отказ или прекратено производство за международна закрила по реда на ЗУБ.

Обжалването на заповеди за връщане се основава главно на следните аргументи: (i) в болшинството от производства същите са връчвани без участие на преводач от и на език, който лицето владее; (ii) връчване без на адресата да бъде дадена възможност да участва в административното производство; (iii) липса на преценка дали страната, в която чужденец ще бъде върнат се явява сигурна такава с оглед забраната на чл. 44а, ал. 5 ЗЧРБ за връщане в страна, в която живота и свободата му са застрашени и той е изложен на опасност от преследване, изтезание или нечовешко отношение.

Съдът преобладаващо приема изброените по-горе нарушения за несъществени и не ограничаващи правото на защита, доколкото лицата, спрямо които е издадена съответната ПАМ, имат възможност да обжалват заповедта за връщане пред съда.

Така съдът постановява: „Обосновано е прието от административния съд, че заповедта не е издадена при допуснати съществени нарушения на административно производствените правила. По делото липсват данни, навеждащи на обратния извод, като видно от мотивите на оспорената заповед, част от които по аргумент от Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г. на ОСГК, е предложение рег. № 5364р-3457/18.02.2022 г., заповедта е издадена при напълно изяснена фактическа обстановка при условията на чл. 34, ал. 4 АПК. Поради това соченото в касационната жалба неизслушване на касатора непосредствено преди да му бъде наложена мярката, преценено в контекста на установените по делото правнорелевантни факти, не представлява нарушение на административнопроизводствените правила, още по-малко от категорията на съществените, което да налага отмяната на издадената заповед. Съставът споделя изводите на първоинстанционния съд, че правото на защита на касатора не е било нарушено при издаването на акта, доколкото счита, че правото на изслушване не е абсолютно и при строго определени, изрично въведени от законодателя предпоставки, каквито са тези по чл. 34, ал. 4 АПК, е допустимо да търпи ограничения. Горното е в синхрон със застъпеното от Съда на Европейския съюз в решение от 11.12.2014 г. по дело С-249/13 схващане, според което, целта на правото на изслушване преди вземането на решение за връщане е да даде възможност на националната администрация да проучи преписката, за да вземе решение при пълно познаване на фактите и да го мотивира надлежно, така че при необходимост заинтересованото лице да може действително да упражни своите права“ (Решение № 8908/13.10.2022г. по адм. дело № 6016/2022г. на ВАС).

Съгласно чл. 44а, ал. 5 ЗЧРБ чужденец, на когото е наложена принудителна административна мярка връщане, не се връща в държава, в която животът и свободата му са застрашени и той е изложен на опасност от преследване, изтезание или нечовешко или унижително отношение. Въпреки това в множество съдебни решения се приема, че административните органи, постановяващи тези мерки, нямат задължение да извършват самостоятелна проверка за наличие на опасност от преследване, доколкото основание за налагане на ПАМ е приключило с отказ производство по реда на ЗУБ. Според съдебната практика ДАБ е органът, който единствено дължи такава преценка и заключението на този орган е достатъчно основание да се приеме, че за живота и сигурността на чужденец не съществува риск.

В този смисъл са следните влезли в сила решения на АССГ: „Неоснователни са възраженията в жалбата за липса на преценка на сигурността в държавата по произход - А., както и за допуснато нарушение на чл. 44а, ал. 5 ЗЧРБ. Въпросите относно положението в А. и доколко страната се явява сигурна по отношение на чужденеца подлежат на обсъждане в производство по реда на ЗУБ, образувано по подадена молба за предоставяне на международна закрила.“ (Решение № 7974/22.12.2022г. по адм. дело № 7821/2022г. на АССГ).

В друго свое решение АССГ приема: „На следващо място, съдът намира, че твърденията на жалбоподателя /както в жалбата, така и в с.з., както и представените в подкрепа на тях доказателства са неотнормими към спора/(за наличие на риск при връщане бел. рег.). Те биха имали значение единствено в производството по предоставяне на международна закрила или убежище, но не биха имали значение за изхода на настоящия спор, предвид нормата на чл. 41, т. 4 ЗЧРБ, Вр. чл. 66 ЗУБ.“ (Решение № 4071/17.06.2022г. по адм. дело № 111/2022г. на АССГ).

Това разбиране на съда е крайно обезпокоително специално в следните случаи: **(i)** лицето по принцип отговаря на условията по ЗУБ за предоставяне на статут, но получава отказ заради становище на ДАНС, че представлява заплаха за националната сигурност; **(ii)** ДАБ потвърждава, че е налице риск за живота и сигурността на лицето в страната му по произход, но постановява отказ за предоставяне на закрила с довода, че е налице трета сигурна страна, в която чужденецът може необезпокоявано да се установи. Както бе споменато по-горе, подобни случаи се наблюдават особено при сирийски граждани, където ДАБ приема, че връщането им в Сирия поради общата обстановка в страната е невъзможно, но Турция, ако лицето е пребивавало там, се определя като трета сигурна страна. Същевременно при налагане на ПАМ се постановява връщането им именно в държавата на произход, независимо, че от друг държавен орган, в случая ДАБ, е установено с влязло в сила решение, че самото им присъствие там ги поставя в опасност, като отказът да се предостави статут е по-скоро въз основа на специфични изключващи хипотези.

Единствената разлика в така трайно установената съдебна практика се наблюдава по дела на лица, които са членове на семейството на български гражданин. При тях съдът приема накърняване правото на личен и семеен живот, гарантирано от чл. 8 от ЕКПЧ.

В този смисъл с влязло в сила Решение № 5460/20.09.2022г. по адм. дело 5530/2022г. по описа на АССГ, 43 с-в: „Основателно е възражението, че не е осигурена възможност на жалбоподателя за участие в административното производство и защита на правата му във връзка с фактите относно неговото семейно положение, период на пребиваване в страната, производства по ЗУБ, за които обстоятелства е представил доказателства пред съда. Последното е необходимо с оглед недопускане чрез налагане на ПАМ да бъде нарушено основното право на личен живот по смисъла на чл. 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). Нарушението на основното право на личен живот е гарантирано от конвенцията такава, което органът е длъжен да съблюдава. Задължителността на горната преценка следва от тълкуването на националната нормативна уредба, в съответствие с относимото европейско законодателство - Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16.12.2008 г., относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (Директива 2008/115/ЕО/Директивата)....“

Изводи/Препоръки:

▪ Следва да се обърне внимание на съществените пропуски от страна на административните и съдебни органи в спазването на гаранциите за правото на участие и на изслушване в производството съобразно съображенията изложени в Решение на СЕС по Дело С 277/11, М., от 22 ноември 2012г.

▪ Връщането като административна мярка с принудителен характер, налагащо ограничения в правата и поведението на човека, спрямо когото е наложена мярката, не следва да се прилага автоматично. Наложена мярка следва да отговаря на принципите на пропорционалност и ефективност, като специално се направи преценка по чл. 44а, ал. 5 ЗЧРБ дали при връщане на чужденеца в съответната държава има риск за живота и свободата му или същият е изложен на опасност от преследване, изтезание или нечовешко и унизително отношение, независимо, че основание за налагането на тази ПАМ може да е приключило с отказ производство по реда на ЗУБ.

2. Имиграционно задържане

2.1. Мярката: Принудително настаняване в СДВНЧ

Имиграционното задържане се налага по изключение и е допустимо единствено, когато в дадения случай не могат да се приложат други, по-леки алтернативни мерки. То се прилага само с цел подготовката на връщането или извеждане на дадено лице и само при условие, че е налице опасност от укриване, или чужденецът избягва, или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането. Когато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за извеждане, или условията за задържане вече не са налице, задържането престава да бъде оправдано и задържаното лице трябва да се освободи незабавно.

В рамките на настоящия проект са водени редица дела срещу имиграционното задържане на граждани на трети страни. С оглед на наблюдаваните тенденции може да се направи обобщен извод, че задържането в СДВНЧ се прилага автоматично без да се извърши предварителна обстойна и индивидуална преценка на конкретните обстоятелства.

В съдебната практика преобладаващо се санира прекомерното и автоматично използване на имиграционното задържане. В този смисъл се игнорират характера на задържането в СДВНЧ като най-тежката принудителна административна мярка с ефект на лишаване от свобода; игнорира се възможността за налагане на алтернативни по-леки мерки, предвидени в чл. 44, ал. 5, т. 2-3 ЗЧРБ, неоснователно се обосновава „опасност от укриване“ единствено с обстоятелствата, че чужденецът, на който е наложена ПАМ, няма право на пребиваване, не разполага с документи, респ. е влязъл в страната по „нелегален“ начин. В този смисъл са:

„В настоящия случай е безспорно установено, че по отношение на чужденеца е приложена принудителна административна мярка „Връщане до страна на произход – Афганистан“. Налице е и докладна записка, че е налице опасност от укриване с цел организиране на връщането. Касаторът не доказва, даже не твърди, че е законно пребиваващ в страната. Фактическите констатации, направени от органа, обосновават извод, че към момента на издаване на заповедта е била налице реална опасност чужденецът да се укрие (по смисъла на § 1, т. 4в от ЗЧРБ) и по този начин да бъде осуетено изпълнението на приложената по отношение на него ПАМ. В случая е безспорно установено, че лицето е преминавало вече границата нелегално, не разполага с документи за самоличност, няма близки в страната и средства за издръжка.“ **(Решение № 11766/19.12.2022г. по адм. дело № 10336/2022г. на ВАС).**

„В конкретния случай, визираниите в разпоредбата на чл. 44, ал. 6 ЗЧРБ условия за принудително настаняване на касатора в СДВНЧ са били налице, доколкото му е наложена ПАМ по чл. 39а, ал. 1, т. 2 ЗЧРБ, за която по делото липсват данни да е била оспорена, а събраните доказателства налагат извода, че чужденката не разполага с документи за самоличност и е налице опасност да възпрепятства изпълнението на наложената мярка „Връщане“. В заповедта изрично е посочено, че лицето възпрепятства изпълнението на заповедта, тъй като не разполага със средства и документи, като тези факти не са оспорени в хода на съдебното производство.“ **(Решение № 11425/12.12.2022г. по адм. дело № 9838/2022г. на ВАС).**

Разлика във възприеманото от съдебните състави и тук има единствено по отношение на чужденци, които са трайно установени и имат създадени връзки в България. Така в свое Решение № 4110/20.06.2022г, по адм. дело № 5331/2022г. на АССГ, с което съда отменя принудителното настаняване на жалбоподателя и допуска предварително изпълнение на съдебният акт, се сочи:

„Твърденият факт от жалбоподателя А. Р. Б. Ризи, че притежава валидно издаден документ за самоличност от държавата си по произход, който е предаден на служители от администрацията на ДАБ – МС още при първоначалната регистрация на молбата за предоставяне на международна закрила – на 19.01.2022 г. не се оспорва от процесуалните представители на ответника. (След приключване на съдебното заседание по делото е представена информация от ДАБ – МС, потвърждаваща този факт – л114). Категорично е установено и че при извършената проверка от служители на отдел „Миграция“ при СДВР жалбоподателят е установен на адреса, на който му е разрешено да пребивава с Решението на директора на РПЦ – С., ТП на ДАБ – МС от 31.05.2022 г. В административната преписка не се съдържат данни за извършени нарушения на обществения ред и/или престъпления от жалбоподателя, както и за евентуални действия за напускане на територията на страната, включително и на адреса, на който му е разрешено да пребивава с решението на председателя на РПЦ – С. при ДАБ – МС. В настоящото производство се представиха декларации по чл. 72, ал. 5 от Правилника за прилагане на Закона за чужденците в РБългария от собствениците на жилището, предоставено за ползване на жалбоподателя, нотариално заверени на 26.07.2023 г. (л. 39 и л. 40), с които е потвърден ангажимента им да му предоставят подслон и издръжка за периода на пребиваването му в страната. В показанията си свид. И. ДЪРОВА (л.107 и л.108) уточни, че от началото на м. февруари 2022 г. жалбоподателят не само пребивава на този адрес, но и участва в дейностите на Културния център, който се помещава там, а до влизане в сила на решението за отказ да му бъде предоставена международна закрила през м. май 2023 г. е бил и трудово ангажиран. Представиха се и документи, удостоверяващи наличието на достатъчно средства, включително и на предвидими източници на такива, с които може да бъде обезпечено изпълнението на задължението, поето от българските граждани - да осигурят издръжка на жалбоподателя за периода на пребиваването му на територията на страната. В противовес на така изложените обективни данни, административният орган се е позовал единствено на заявеното от жалбоподателя при проведено интервю, непосредствено преди издаване на оспорената заповед, документирано в докладната записка от 09.07.2023 г., категорично нежелание да се върне в държавата си по произход и потвърденото намерение да се установи в друга държава-членка на ЕС – Германия. Въз основа на тези твърдения, без да са изследвани възможностите за прилагане на алтернативните обезпечителни мерки, предвидени в чл. 44, ал. 5 от ЗЧРБ, декларативно е посочена липса на възможност за прилагането им като е мотивирано наличие на опасност от укриване.“ (Влязло в сила Решение № 5167/31.07.2023г. по адм. дело № 6963/2023г. на АССГ).

На следващо място, лишаването от свобода за имиграционен контрол не трябва да бъде налагано без разглеждане на конкретната ситуация на адресата на мярката, включително подробна оценка на неговите потенциални уязвимости. Специално задържането на лица, които се считат за уязвими заради възрастта, здравословното състояние или миналия им опит, в зависимост от обстоятелствата на отделния случай, може доведе до нарушение на забраната за изтезания и друго жестоко, нечовешко или унижително отнасяне.

По време на проекта са водени редица дела на граждани на трети страни, принадлежащи към уязвима група по смисъла на § 1. т. 4б. от ДР на ЗЧРБ. Въпреки наличието на уязвимост, те се настаняват в СДВНЧ без да се направи преценка дали лишаването им от свобода би могло да допринесе за допълнителното утежняване на личното им положение. Крайно обезпокоително е становището на мнозинството от съдебните органи, че доколкото се касае за лица в незаконен престой, които нямат право на достъп до социални услуги, осигурено от органите на МВР „настаняване“ е всъщност в техен интерес и единствено чрез него същите биха могли да получат някаква грижа в т.ч. специализирана медицинска помощ.

В този смисъл съдът счита, че: „Неоснователно е оплакването на касационната жалбоподателка, че с оглед представено становище от психолози, тя попада в групата на уязвимите лица по смисъла на пар.1, т.4б от ДР на ЗЧРБ и ще са ѝ необходими медицински грижи. Правилно първостепенният съд е приел, че в СДВНЧ ще ѝ се осигурят необходимите минимални условия за живот, включително и медицински специалисти, каквито тя не би могла да си осигури поради липса на място за местожиене и средства за издръжка.“ (Решение № 4262/05.05.2022г. по адм. дело № 2547/2022г. на ВАС).

В друго решение съдът сочи: „Настаняването в СДВНЧ е временна мярка по отношение на незаконно пребиваващи чужденци на територията на Република България, която има за цел да им осигури подслон, храна, грижи и медицинско обслужване за задоволяване на основните им жизнени потребности. Мярката е временна до извеждането на чужденеца от страната. Търсещите убежище в чужда страна и чужденците с незаконен статут се нуждаят от подкрепа, защото нямат социална среда в приемащата държава, не владеят езика, не са интегрирани, трудно се адаптират, повечето от тях са преживяли травмиращи събития в страната по произход. Осигуряване на настаняването в подобни институции като СДВНЧ е изцяло в техен интерес и е насочено към предпазването им от стрес в непозната среда и без подкрепа и осигуряване на подслон, прехрана и медицински грижи. Настаняването в СДВНЧ не е лишаване от свобода...“ (Решение № 5909/19.10.2021г. по адм. дело № 9707/2020г. на АСГ изцяло потвърдено от ВАС).

Изводи/Препоръки:

- Имиграционното задържане следва да се прилага много по-лимитирано и като крайна мярка. Самото незаконно пребиваване в страната или самото незаконно влизане не следва да са единственото обстоятелство, което да се взема предвид при налагане на имиграционното задържане. Компетентните органи имат законното задължение да извършват обективна преценка дали конкретният случай позволява налагане на по-лека обезпечителна мярка от кръга на визираните в чл. 44, ал. 5, т. 1-3 ЗЧРБ, като мотивирано се посочи защо спрямо конкретното лице е необходимо да бъде наложена такава мярка, както и защо всяка една от тези мерки се явява неприложима и/или би била неефективна, ако бъде наложена.
- Обезпокоителна е тенденцията, че за много съдебни състави остава неясна същността на СДВНЧ. Разбирането какво представлява СДВНЧ и каква функция изпълнява е есенциално за сформиранието на преценка дали в индивидуалния случай задържането е пропорционално, целесъобразно и обосновано мярка. Препоръчително е организирането на допълнителни обучения за магистрати (в т.ч. и прокурори от Окръжна прокуратура и Върховна административна прокуратура, които са страни в дела с посочения предмет), в рамките на които същите да бъдат подробно запознати с материалните условия в СДВНЧ в т.ч. медицинската такава, установените вътрешни правила и режим и т.н.
- СДВНЧ не следва да се приема като място, предоставящо социална услуга, която е в интерес на настанените чужденци. Това са помещения от затворен тип, които имат всички характеристики на заведение за лишаване от свобода. Техният режим не се отличава съществено от установения такъв в затворите в Република България. Целта на тези административни звена, създадени към Дирекция „Миграция“-МВР, е не да подпомогне чужди граждани в незаконен престой, предоставяйки им храна, подслон и медицински грижи, а само и единствено да обезпечи процеса по извеждането им.
- Лишаването от свобода чрез административната мярка на имиграционно задържане не може да бъде алтернатива на бездомността и липсата на социални капацитети. От години партньорските в проекта организации пледират за разработването и въвеждането на алтернативни мерки на имиграционното задържане, които да изместят акцента от забраните и ограниченията към един по-прагматичен и цялостен подход за разрешаване на случая чрез неговото успешно управление (например кейс мениджмънт) и с активното участие на засегнатото лице. Още повече необходимостта от въвеждането и разработването на алтернативи на имиграционното задържане кореспондира със задължението на националните компетентни органи да прилагат мярката “принудително настаняване в СДВНЧ” в краен случай единствено за целите, стриктно предвидени в закона. Необходимостта от алтернативи е продиктувана от самия характер на имиграционното задържане.

2.2. Продължаване срок на имиграционно задържане

Изпълнението на настоящия проект съвпадна времевно с прехвърляне на касационните дела с предмет ЗЧРБ и ЗУБ от едно отделение на ВАС (което години наред се произнасяше по дела свързани с тази материя) към друго такова. Тази смяна осезаемо промени съдебната практика по отношение на настаняването на чужденци в СДВНЧ, особено що се отнася до продължаване срока на имиграционното им задържане.

Докато предходните състави на ВАС категорично изразяваха позицията, че липсата на желание за доброволно връщане на чужденец действително е пречка за изпълнението на наложена му ПАМ, но при липса на данни, че същият ще промени позицията си относно връщането си и при липса на алтернативен начин ПАМ да бъде изпълнена, задържането престава да е обосновано, доколкото е ясно, че мярката няма да бъде изпълнена независимо от удължените срокове. Освен това при преценка на материалните и правни предпоставки за продължаване срок на настаняване в СДВНЧ следва да се съблюдава член 15, параграф 6 от Директива 2008/115, който изисква съответният орган, преди да провери дали е налице липса на съдействие от гражданина на трета страна, да е в състояние да докаже, че операцията по извеждане продължава по-дълго от предвиденото независимо от положените разумни усилия, което изисква въпросната държава да докаже, че е полагала и все още активно полага усилия, за да осигури издаването на документи за пътуване на този гражданин.

Понастоящем вече утвърдилата се практика на ВАС следва принципа, че нежеланието за доброволно връщане следва да се тълкува като отказ от съдействие по отношение изпълнението на ПАМ, което пък е предпоставка за продължаване на настаняването до максималния срок от 18 месеца. Липсата на активни усилия от страна на специализираната администрация съгът игнорира с факта, че държавните власти провеждат периодични беседи с чужденците с цел да ги убедят да се върнат доброволно, което съгът тълкува като действия по изпълнението на ПАМ, които макар и неефективни са достатъчни.

Показателни за тази позиция на ВАС са следните решения:

„Предвид данните по делото съставът счита за правилен извода на първостепенния съд, че в разглеждания случай са налице предпоставките за продължаване на срока за настаняване на чужденеца в СДВНЧ, предвидени в чл. 44, ал. 8 от ЗЧРБ, съответно в чл. 15, § 6 от Директива 2008/115. От доказателствата по делото е видно, че касаторът няма валиден документ за връщане в страната си на произход, не оказва съдействие на компетентните органи за организиране на извеждането му като нееднократно, видно от представените по делото докладни записки /л. 19, л. 21, л. 23, л. 25 и чл. 27 от делото/, изразява категорично несъгласие да се завърне доброволно в страната си по произход. Правилно това поведение на касатора е преценено от административния съд като отказ от съдействие на компетентните власти по смисъла на чл. 44, ал. 8 от ЗЧРБ. Предвид липсата на съдействие в случая е налице и забавяне в процедурата по получаване на необходимите документи за извеждането на чужденеца, доколкото по делото е безспорно установено, че пасаван се издава от посолството на Кралство Мароко само на установените марокански граждани, които доброволно заявят желание за завръщането си в Мароко.“

(Решение № 10694/24.11.2022г. по адм. дело № 8981/2022г. на ВАС).

„Предвид данните по делото, настоящият състав счита за неправилен изводът на първоинстанционния съд, че в разглеждания случай не са налице предпоставките за продължаване на срока за настаняване на чужденеца в СДВНЧ, предвидени в чл. 44, ал. 8 от ЗЧРБ, съответно в чл. 15, § 6 от Директива 2008/115. От доказателствата по делото е видно, че С. Куриба няма валиден документ за връщане в страната си на произход (Алжир), не оказва съдействие на компетентните органи за организиране на извеждането му като нееднократно, видно от представените по делото докладни записки, изразява категорично несъгласие да се завърне доброволно в страната си по произход, както и да съдейства пред посолството на Алжир за установяване на самоличността му и издаване на документ за задгранично пътуване. Настоящата инстанция преценя това поведение на чужденеца като отказ от съдействие на компетентните власти по смисъла на чл. 44, ал. 8 от ЗЧРБ. Законосъобразни са изводите на административния орган, че отказът на чужденеца да се завърне доброволно в страната си на произход по своя характер представлява поведение, с което се избягва или възпрепятства подготовката на неговото връщане или процеса на извеждането му от страната. Посочените обстоятелства са от значение не само при преценката за първоначално задържане на чужденеца по чл. 15, § 1, б. „б“ от Директива 2008/115 и за продължаване на задържането в хипотезата на чл. 15, § 6, б. „а“ от същата директива, но и по чл. 44, ал. 8, изр. трето от ЗЧРБ. Предвид безспорната установеност по делото за проведените беседи с чужденеца и запознаването му с процедурата по издаване на пасаван, в която той трябва да вземе активно участие, по делото са установени активни действия от страна на компетентните органи по изпълнение на наложената ПАМ връщане.“ (Решение № 11765/19.12.2022г. по адм. дело № 10383/2022г. на ВАС).

„От доказателствата по делото е видно, че Б. Хюсейн няма валиден документ за завръщане в страната си по произход, не оказва съдействие на компетентните органи за организиране на неговото извеждане, отказва да се върне доброволно в страната си по произход. Предвид липсата на съдействие, е налице и забавяне в процедурата по получаване на необходимите документи за неговото извеждане. Затова и законосъобразно са упражнени правомощията на административния орган при преценката му за необходимостта от продължаване срока на принудителното настаняване на чуждия гражданин в СДВНЧ.“ (Решение № 6617/05.07.2022г. по адм. дело № 4899/2022г. на ВАС).

Важно е да се отбележи, че така установената практика на ВАС закономерно се отразява и върху практиката на състави на АССГ, които в предходни периоди са възприемали противоположни на така изложената позиция. Вследствие на това към настоящия момент становищата на повечето съдии на АССГ, занимаващи се с материята, почти напълно се припокрива с рестриктивното тълкуване на ВАС относно продължаване сроковете на принудително настаняване на чужденци с наложени ПАМ.

Изводи/Препоръки:

При продължаване сроковете на имиграционно задържане на чужденец в процедура за връщане, компетентните органи и съдът, следва да преценяват в съответствие с мотивите в решението на СЕС от 30.11.2009г. по дело С-357/09 PPU СЕС (Кадзоев) дали в конкретния случай е налице действителна, а не хипотетична възможност извеждането да бъде осъществено. При липса на такава възможност продължаването срока на задържането в СДВНЧ де факто е лишено от правен смисъл. Продължаване на имиграционното задържане не следва да бъде подчинено на условието засегнатото лице да е съгласно със своята депортация. Независимо от процесуалното поведение на лицето въпросът, който стои като основен в тези производства, е наличието или липсата на разумна възможност връщането да се осъществи. Противното представлява необоснована наказателна репресия, наложена спрямо чужденеца, поради факта, че същият отказва да се върне доброволно в страната си на произход или друга трета страна.

IV. Работа с уязвими групи: Диана Димова, ръководител и експерт „Мисия Криле“

1. Обща картина

Фондация „Мисия Криле“ работи по проекта с уязвими групи деца и възрастни, търсещи временна или международна закрила – от Сирия, Афганистан, Ирак, Палестина, Иран, страни от Северна Африка, Украйна и други. Приблизително 240 търсещи, /получили статут/ респ. с отказ от предоставяне на международна закрила лица, живеещи в региона на общините Харманли, Свиленград, Димитровград, Гълъбово, Стара Загора и Нова Загора получиха подкрепа в информационни дейности, консултативна социална и психологическа помощ с цел тяхното възстановяване от травматичния опит и активиране в управление на собствения им живот в местните общности.

Целевата група е високо уязвима поради тежкия си травматичен опит в страните по произход и причините, които са го довели в страната да търсят убежище и закрила. Основният профил на хората, пристигащи от южната граница, са млади момчета и мъже 15-30 г. предимно от Сирия и жени и деца на по-късен етап по процедура за събиране на семейства.

Основният профил на пристигащите от северна граница са майки с деца и възрастни хора, предимно жени, от Украйна. Наложи се фондацията в изключително екстреман режим да създаде нужната организация за координиране на усилията на регионално ниво сред заинтересованите страни – институции, организации и неформални активни доброволчески групи, за да се обхване тази нова целева група, неочаквана и непланирана по проекта. Беше създадена и развита мрежа от услуги в подкрепа на пристигащите бежанци от Украйна, в която „Мисия Криле“ имаше и продължава да има водеща регионална роля.

Наблюдава се изразена тенденция бежанците от Сирия, Афганистан и други страни от близкотоизточния регион да остават на заден план, без да се влага капацитет за работа с тях, което води до типични рискове за тази група да изпадне в сериозна хуманитарна ситуация като бездомност, липса на достъп до основни социални и медицински услуги, социална изолация. Сериозно предизвикателство е липсата на екипи, които да работят на терен в района особено предвид факта, че българо-турската граница е една от най-натоварените външни граници на ЕС, където се случват и множество сериозни нарушения на основните права на мигрантите чрез насилственото им отблъскване.

Нещо повече, според до този момент представена информация, на европейско ниво се говори за сериозни промени в политиката и управлението на миграционните процеси по външните ни граници като въвеждане на ускорени процедури по границата, предварителен скрининг, имиграционно задържане. Това би довело до пренасочване на фокуса в националната ни миграционна политика, което от своя страна ще засили в степени необходимостта от добре разработени експертни екипи, работещи на терен в региона.

Трудностите с намиране на препитание – дом и работа е огромно предизвикателство за повечето бежанци. За периода на изпълнение на проекта екипът успя да разгърне дейност за достигане до най-уязвимите – децата и жените с травматичен опит. Средно месечно са подкрепяни около 120 търсещи или получили закрила, които заявяват различни потребности. Близко 100 живеят на външни адреси в региона на общините Харманли, Свиленград, Димитровград, Хасково, Стара и Нова Загора.

Непознаването на езика, местната култура и институционална система води до почти пълна изолация на бежанците и мигрантите в страната, и в частност в региона на предимно Хасковска област, без значение какъв е правният им статут. Пандемичната обстановка, чието влияние и последици все още се усещаше, макар и вече по-слабо, допълнително затрудни социалното функциониране на тези деца и възрастни и пречеше достъпа им до услуги, ескалацията на семейните конфликти продължи. Това до голяма степен влоши качеството на живот и ги постави в ситуация на риск по отношение на различни аспекти на ежедневието.

В множество случаи пълната зависимост от работодатели, наемодатели, дори представители на институции води до нарушаване на основни права на мигранти и търсещи закрила чрез трудова експлоатация и др. Липсата на базови знания за функционирането на общността ги държи в положението на жертви, зависими личности от онези, които им помагат. Наличието на достатъчна информираност сред бежанците беше от съществено значение за предотвратяването на злоупотребите с тях.

2. Застъпничество

Основният фокус на работа беше застъпничеството правата на мигранти и търсещи закрила. Това включваше окуражаване на бежанците да придобиват знания и умения, които да им помогнат за подобряване на начина на живот, включително да бъдат активни да упражняват своите права и участват в живота на общността, включително по публични решения, които ги касаят. Бяха прилагани мерки за овластяване с цел подобряване на условията и уменията им да упражняват своите права и да участват в икономическия и обществен живот, включително в процесите на вземане на решения.

Застъпничеството включваше оказване на влияние върху местните и регионалните, а също по някои теми и националните институции, имащи отношение към търсещите закрила бежанци, работни срещи и обсъждания между бежанците и представители на институциите. Темите – достъп до процедура за закрила на пристигащите бежанци от южната граница; сигнализиране на насилие и други престъпления или нередности, както и корупционни практики; спазване на права на децата, особено непридружените; граждански активизъм, включващ и протестни действия срещу действия или бездействие на институциите, нарушаващи правата на бежанците; усилване на гласа на групи бежанци по определени теми с цел промяна на статуквото.

Всеки новопостъпил случай внимателно се обследва от екип и при съмнение за висока уязвимост се договаря и започва процес на оценяване на уязвимостта. Това е задълбочен процес, който включва оценка на основните области на функциониране на личността, за да се прецени неговата степен на автономност. Прилага се цялостен мултидисциплинарен подход, като внимателно се оценява тежестта на всички приложни фактори, които имат връзка с конкретното му положение. Последващ процес е изготвянето на плана за интервенция, който се осъществява съвместно с лицето, за да може да се придобие усещане за авторство, а от там и мотивация и активност за реализиране на желаната лична промяна.

3. Психологическа работа на терен

Експертите работят в парадигмата на системния подход в терапевтичната работа. Индивидуалните сесии дават възможност за провеждане на психологическо консултиране за хора с травматичен опит в страната по произход. Целите на работата са:

- да се осигури достъп до професионална помощ и подкрепа на травмираните лица;
- да сведе до минимум риска от повторно травмиране;
- да намалят вредите и негативните последици до възможно най-ниското ниво и във всеки случай да се постигне положителна промяна;
- да намалят негативните преживявания, да предотврати или намали потенциалният негативен ефект на психологическата травма;
- да мобилизират ресурсите на пострадалите;
- да осигури психологическа грижа за пострадалите, за да бъде подпомогнато в завръщането им към адаптивно ниво на функциониране;
- да съдейства на предоставянето на координирана мултидисциплинарна и междуинституционална подкрепа на жертвите;
- да осигури достъп до индивидуална и групова работа на пострадалите.

В хода на работата се оказва постоянна емоционална подкрепа и валидизиране на преживяванията в защитена среда – обособено физическо пространство, отговарящо на условия за сигурност и конфиденциалност. Договорят се регулярни срещи за предоставяне на психологическа подкрепа, която е основен елемент от процеса на възстановяване, реинтеграция и социална адаптация. Изследват се емоционалните потребности; психичната проблематика на клиента; капацитетът му за справяне; наличие и тип проблеми в общуването; преживяване на травматичните събития; симптомите и справянето с тях; адаптацията; справянето с определени житейски задачи; изследване на отношението му към проблема с насилието и подобряване на разбирането за него; идентифициране на подходящи стратегии за справяне и подкрепа в процеса на осъществяването им.

Приемат се и уважават стратегиите за справяне, които е изградил и ползвал клиента до момента в опитите за справяне. Получават подкрепа да изкажат болезнените си преживявания, които се валидизират. Оказва се съдействие за изграждане на чувство за сигурност. Уважава се и се подкрепя правото на избор и на собствен контрол върху процеса на възстановяване. Подкрепят се силните страни у личността, набляга се на способността за адаптация и устойчиво справяне със симптомите на травмата. Показва се разбиране към нея, в контекста на жизнения опит и средата, от която произхожда човекът/семейството.

4. Насилие, основано на пола

Една от приоритетните целеви групи са жертвите на насилие, основано на пола. Идентификацията и подкрепата на тези предимно жени и деца е труден и продължителен процес. Много от жените не разпознават като проблем насилието, което е упражнено над тях или се срамуват да споделят, поради съществуващите традиционни разбирания за ролята на жената в културата, от която идват. Практиките, които се срещат в работата са свързани с: физическо насилие (Афганистан); принудителни бракове, някои от които с продажба на момичето, дори деца (Сирия); генитално осакатяване (непълнолетни девойки от Еритрея), сексуална експлоатация (Тунис, Мароко). Жените трудно споделят за преживяно насилие. Обикновено е нужно продължително време, за да споделят за травмата. Най-често, когато жената се чувства непосредствено заплашена, тогава търси помощ. Осигурява се през цялото време за тях социална, правна и психологическа подкрепа. Услугите са изцяло безплатни за всички, които са потърсили помощ.

Поради културните особености жертвите на насилие, основано на пола, трудно търсят и получават помощ от институции и социални услуги в България. Те са подложени на голяма дискриминация, заради произхода си, особено хората с принадлежност от Близкия и Средния изток или Африка. Поради езиковата бариера не могат да намерят лесно някой, който да чуе тяхната история и да потърси или да им предостави помощ. Продължава да бъде изключително затруднен достъп до социални услуги. Наблюдават се случаи, при които този достъп дори бива неправомерно отказан.

Специално въпросите, свързани с насилие и дискриминация, основани на пола, спрямо мигранти и търсещи закрила, за пореден път се изправят пред сериозен недостиг на капацитети под формата на недостиг на експертни екипи, услуги, представителство, подпомагане и овластяване. Обществените нагласи, политизирането и поляризирането на темата с бежанците, рискът от криминализиране на работата с бежанци, оказва сериозен натиск върху екипите, които работят на терен и допринасят за този недостиг. Дефицитите в работата и ресурсите същевременно задълбочават кризисните ситуации, свързани с миграционните динамики.

5. Насилствени отблъсквания към територията на Турция

България е транзитна държава по пътя на бежанците. През последните 2021-2023 г. се наблюдава значително завишение на броя на търсещите закрила, преминаващи зелена граница от юг (границата с Турция). Огромен брой сигнали достигат до неправителствените организации за насилствени отблъсквания от страна на граничните власти.

Документирането на случаи на насилствено отблъскване по границите стана важна част от ежедневието на екипа, поради извънредната обстановка по границите и в страната. Близко 700 души, директно пристигащи от границата с Турция, преминаха през Консултативния център в Харманли за периода. Те получиха първа помощ и застъпничество за достъп до процедура до закрила. Практиките, които споделят са: събличане по бельо, ограбване на личните вещи, телефони и пари, бой с полицейски палки, насъскване на полицейски кучета, незаконно задържане в продължение на 24-72 часа в нерегламентирани помещения.

6. Открити тенденции

Директната работа с уязвими лица продължава и се поддържа много високо темпо, поради голямата динамика на терен. На всеки се предоставя информация според потребността в различни области, осъществява се работа по овластяване и автономизиране на лицата. Забелязва се по-висока информираност на целевата група и по-голяма активност в търсенето на собствените права. През последните месеци започнаха да се подават жалби в организацията от страна на бежанци за извършени спрямо тях неправомерни действия от други лица, често служители на институции. Това е огромен напредък в работата с тях. От една страна признава качеството на доверителната връзка с екипа на организацията, а от друга страна, свидетелства за започнал процес на осмисляне на собствените права. Все още продължава за най-пострадалите и с тежък травматичен опит лица да се предоставя възможност за комплексни усилия по защитата и стабилизирането им, за което да се прилагат спешни мерки от кризисната интервенция и терапията. Те се нуждаят от повече усилия и ресурси, заради своята уязвимост.

Социалната работа, осъществена през периода, продължава да е в огромен обем и касае подкрепа в областите посрещане на базови нужди, търсене на работа, достъп до услуги в общността, устройване на външен адрес и проблеми с автономността, семейни отношения, интеграционни въпроси. За съжаление остава висок дялът на онези, които се нуждаят от кризисна интервенция, поради сериозно затруднение във функционирането. Това до голям степен пренасочи усилията на екипа, за да помогне на най-нуждаещите се.

Увеличава се рискът от бездомност на лица, търсещи и получили закрила, поради претоварване на системата за прием и регистрацията в страната, заради увеличението на потока.

Воината в Украйна доведе и до нуждата от много допълнително активна дейност за координиране и организиране с различни институции. Това са извънредни дейности и усилия, които нямаше как да бъдат планирани предварително, но беше неизбежно мобилизирането на ресурсите в организацията.

Изводи/Препоръки

- Необходимо е да се насочат ресурси и засили партньорството със заинтересовани страни в района на Харманли, поради сложната обстановка по прием, настаняване и обслужване, ниският капацитет и ограничените ресурси на институциите за работа с бежанци, данните за извършвани нарушения на правата им и наличието на корупционни практики.
- Необходимо е да се работи засилено с АСП и подопечните ДСП по региони в страната, с цел създаване на благоприятни условия за прием на бежанци и мигранти в социалните услуги по места, които на този етап в повечето случаи остават консервативни и затворени за тази целева група.
- Да се развият услуги по прием на непридружени деца бежанци в приемни семейства, като особено се работи за изграждане на капацитет на приемни родители с бежанска история, които са интегрирани в страната.

- Да се подкрепи активното участие в менажиране на процесите, например чрез въвеждане на Съвет на бежанците, във всяко РПЦ, чието функциониране да се уточни в Правилника за вътрешния ред. Подобна форма може да осигури участието на бежанците в процеса на вземане на решения, касаещи тяхното пребиваване в центровете. По този начин да се работи за включването им в решаването на проблемите на бежанските центрове в страната.
- Да се уточни изрично процедура в РПЦ в страната за подаване на жалби, сигнали и предложения от бежанци, за което си право те да бъдат редовно информирани.
- Да се осигурят повече информационни сесии в СДВНЧ и РПЦ, които да помогнат за информираността и от там превенцията по различни теми сред бежанците.
- Да се правят регулярни мултиинституционални срещи по различни въпроси, инициирани от РПЦ по места, които да включват максимален брой заинтересовани страни.

IV. Заключение

Настоящият анализ цели да послужи на експерти от различни дисциплини, работещи с мигранти и търсещи закрила, като вземе предвид комплексния и динамичен контекст на миграционните процеси. Въпреки името си анализът не претендира да бъде изчерпателен и финален. Само към момента на неговото съставяне, за последните дни, се случиха събитията в Нагорни карабах, Израел и ивицата Газа. Ето защо вярваме, че съвместната ни работа не приключва дотук и ще продължи, защото знаем, че ни предстои още дълъг и труден път.

Този материал е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство в изпълнение на проект „Ефективна правна помощ за бежанци и мигранти в България-продължение“. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Център за правна помощ – Глас в България и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.