

**ПРЕДВАРИТЕЛЕН ДОКЛАД НА
БЪЛГАРСКИ АДВОКАТИ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА
ОТНОСНО СЪОТВЕТСТВИЕТО НА БЪЛГАРСКОТО
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА С ИЗИСКВАНИЯТА
НА ПРОТОКОЛИ №№ 4 И 7 КЪМ ЕКПЧ
/СВОБОДА НА ПРИДВИЖВАНЕТО И ПРАВАТА НА
ЧУЖДЕНЦИТЕ/***

Докладът се издава в рамките на проекта “Гражданското общество в подкрепа на стабилната политика на България за гаранции по правата на човека”, финансиран от програма МАТРА на Министерството на външните работи на Холандия. Партьори по проекта са Холандският център по правата на човека (SIM), Националният институт по правосъдие и Фондация “Български адвокати за правата на човека”.

Практиката на Европейския съд по правата на човека във връзка с гарантирани от тези Протоколи права е твърде ограничена, а самите разпоредби са широко формулирани. Това само по себе си затруднява анализа на съответствието на българското законодателство и практика с тези разпоредби, а същевременно строгото им тълкуване не разкрива пряко противоречие на националния закон с изискванията им.

В настоящия доклад ще се опитаме да анализираме в по-общ план някои разпоредби на националното законодателство, които по наше мнение могат да подвигнат въпроси от гледна точка на пропорционалност на предвидените ограничения и тяхната необходимост в едно демократично общество в практиката по прилагането им.

**Законът за чужденците в Република България (ЗЧРБ) и гаранциите по
Протокол № 4 и Протокол № 7 към ЕКПЧ**

Съгласно чл. 1 от ЗЧРБ, този закон “*определя условията и реда, при които чужденците могат да влизат, пребивават и напускат Република България, както и техните права и задължения*”. Така той детализира конституционната уредба на положението на чужденците, съдържаща се в [чл. 26 \(2\)](#), [чл. 27 \(1\)](#) от Конституцията на РБългария.

I. ЧЕТВЪРТИЯТ ПРОТОКОЛ

Проблем за съответствие с [чл. 2, т. 2 от Протокол № 4](#) се поставя във връзка с предвидените в чл. 43 ЗЧРБ хипотези, в които на чужденци може да бъде наложена принудителна административна мярка “забрана за напускане на Република България”. По принцип свободата за напускане пределите на всяка

* Материалът е подгответ и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г. Отразява състоянието на законодателството и практиката към м. октомври 2004 г.

държава по чл. 2, т. 2 от Протокол № 4, прокламирана и в [чл. 35](#) от Конституцията, допуска ограничение в защита на други обществени ценности. Може да се спори обаче дали някои от случаите, в които чл. 43 ЗЧРБ предвижда налагане на въпросната административна мярка, съответстват на целите, посочени в чл. 2, т. 3 от Протокол № 4. Така според чл. 43, ал. 1, т. 2 и т. 3 ЗЧРБ мярката се налага на чужденци, които имат необезпечени надлежно задължения над 5000 лева към български физически или юридически лица, ако са съдебно установени, както и към държавата, ако са изискуеми и ликвидни. За задълженията към държавата се предвижда забрана за напускане на страната включително и на членовете на контролните или управителни органи на юридически лица. Видно е, че основание за налагане на мярката в тези случаи е неизпълнението на едно парично задължение, за което са предвидени съответни способи за принудително изпълнение. Забраната за напускане на страната в тези случаи е по-скоро един начин за упражняване на допълнителна принуда върху дълъжника, за да ги изпълни, като облекчи компетентните органи в тяхното задължение за събиране на вземането. Това е особено очевидно, като се има предвид, че оставането на дълъжника в страната само по себе си съвсем не осигурява изпълнението на паричния дълг, което във всички случаи следва да се извърши чрез запориране на парични суми или вещи. Особено неприемливо е ограничаването на свободата за напускане на страната на членовете на контролните или управителни органи на юридически лица, тъй като те не са лично задължени по визиряните държавни вземания, за които отговаря с имуществото си съответното юридическо лице. При това текстът не оставя на компетентния орган място за преценка според конкретните обстоятелства, тъй като постановява, че мярката “се налага”, а не че “може” да се наложи, както е в други разпоредби на закона.

II. СЕДМИЯТ ПРОТОКОЛ

Чл. 44, ал. 4 ЗЧРБ постановява, че заповедите за отнемане правото на пребиваване на основанията по чл. 10, ал. 1, т. 1 от закона¹, както и заповедите за експулсиране, подлежат на незабавно изпълнение. От своя страна чл. 46 ЗЧРБ изключва съдебния контрол върху тези заповеди, които могат да се обжалват само по административен ред пред съответния висшестоящ орган, и предвижда, че в тях не се посочват фактическите основания за налагане на принудителната административна мярка.

Предвидената в Закона за административното производство процедура, по която се налагат въпросните мерки, се развива пред самия административен орган – издател на заповедта. Липсата на задължение за мотивиране на акта му прави абсолютно невъзможно да се установи доколко и по какъв начин в тази процедура са изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая, дали заинтересуваното лице е било уведомено за започването на производството и доколко са изслушани, проверени, обсъдени и взети предвид обясненията и евентуалните му възражения, т.е. доколко са изпълнени и процедурните изисквания на [чл. 1 от Протокол № 7](#). При хипотезите на т. 2, тази разпоредба допуска предварителното изпълнение на заповедите за експулсиране, но не изключва упражняването, а напротив – изисква възможността за упражняването на правата по чл. 1, т. 1 впоследствие. Като не предвижда макар и последващ

¹ Когато чужденецът с действията си е поставил в опасност сигурността или интересите на българската държава или когато за него има данни, че действа против сигурността на страната.

адекватен контрол по отношение на експулсирането на постоянно пребиваващи чужденци, чл. 46 ЗЧРБ противоречи на изискваните от чл. 1, т. 2 във връзка с т. 1 от Седмия протокол към ЕКПЧ минимални гаранции срещу произволното отнемане на правото на пребиваване.

Националната сигурност не е определена като понятие в българския закон и по принцип трудно се поддава на легално дефиниране. Това само по себе си вече предоставя на компетентните власти широка дискреция да определят в кои случаи едно или друго поведение на чужденец заплашва или е насочено против националната сигурност. Точно поради това от особена важност е предоставянето на адекватни гаранции относно начина на упражняване на тази дискреция и предотвратяването на възможността за злоупотреба с нея.

III. Разпоредби на Конвенцията

Наред с това, заповедите за експулсиране или за отнемане правото на пребиваване по съображения, свързани с националната сигурност, в определени случаи могат да водят и до риск от нечовешко или унизително третиране в приемащата страна или до засягане на правото на семеен живот или друго защитено от Конвенцията ограничично право (например по [чл. 9](#)). Българското право не дава на чужденците, срещу които са постановени такива заповеди, средство за защита на тези им права отделно от възможността за атакуване на самата заповед. Следователно, изключването по силата на чл. 46 ЗЧРБ на какъвто и да е независим от изпълнителната власт контрол върху тези заповеди води и до лишаването им от правото на ефикасно средство, гарантирано от [чл. 13](#), във връзка с [чл. 3](#), [чл. 8](#) или друг текст от Конвенцията.

По делото [*Ал-Нашиф срещу България*](#), поставящо такива въпроси, Европейският съд по правата на човека намери нарушения на чл. 8 (тъй като "експулсирането на г-н Ал-Нашиф е разпоредено въз основа на правен режим, който не предвижда необходимите гаранции срещу произвол") и на чл. 13 от Конвенцията. В решението се отбелязва, че дори когато става дума за националната сигурност, принципите на законността и правовия ред изискват мерките, засягащи основни човешки права, да бъдат подложени на някаква форма на състезателно производство пред независим орган, компетентен да упражни контрол върху основанията за решението и относимите доказателства, при необходимост с подходящи процедурни ограничения относно класифицираната информация. Гражданинът трябва да бъде в състояние да оспори твърдението на изпълнителната власт, че става дума за националната сигурност. Контролиращият независим орган трябва да има възможност за съответна реакция, когато позоваването на националната сигурност няма разумно основание във фактите или говори за незаконно или произволно тълкуване на това понятие. Според Съда, дори когато става дума за националната сигурност, гаранцията за ефективно средство за защита изисква като минимум компетентният независим контролиращ орган да бъде информиран за основанията за взетата мярка, макар те да не стават публично достояние.

С оглед на тези изводи на Европейския съд и предвид липсата в българската правна система на друг адекватен механизъм за контрол, съдебното разглеждане може да се окаже необходимо за спазване на задълженията на страната ни по ЕКПЧ. Така след решението *Ал-Нашиф* ВАС отмени по реда на надзора влезлите в сила определения на съдилищата, с които бяха оставени без разглеждане неговите жалби срещу наложените му

принудителни административни мерки. Съдът отбелаяз, че “*при установения с решението по делото Ал-Нашиф срещу България* директен конфликт между вътрешното право и Конвенцията е необходима законодателна промяна на чл. 46, ал. 2 от Закона за чужденците в Република България...”. Тъй като с изменението на ЗЧРБ от 2003 г. не е постигнато съответствие на съответните разпоредби с ЕКПЧ, ВАС приема, че съдилищата следва да прилагат директно Конвенцията така, както тя се тълкува в решението на ЕСПЧ. Позовавайки се на цитираните по-горе изводи на петчленния състав относно задълженията на България по ЕКПЧ, ВАС ги прилага и в други сходни случаи по Закона за чужденците. Не може да има съмнение, че такъв подход ще избегне нови осъждания на България за същите нарушения на ЕКПЧ, но все още съществуващото несъответствие на приложимия български закон с Конвенцията продължава да създава предпоставки за административен произвол и нарушения на гарантирани от нея и протоколите й права и свободи.

Други дела на пребиваващи в България чужденци пред Европейския съд по правата на човека

Освен жалбата на Ал Нашиф, до настоящия момент пред Европейския съд по правата на човека са били депозирани и други жалби свързани с правата на чужденци под юрисдикцията на България. В две от тях – на Лотер и на Карл Ерик Лилия са направени оплаквания за експулсиране от страната като форма на посегателство спрямо свободата на съвестта и религията гарантирани от чл. 9 ЕКПЧ. През 90-те години не бяха редки случаите, в които във връзка с изповядането на “нетрадиционна” за страната религия, чужди граждани бяха подлагани на принудително депортиране и/или отнемане на предоставеното им право на пребиваване в страната. По жалба № 39015/97 на семейство Лотер /Lotter/ – принадлежащи към “Свидетели на Йехова” беше постигнато приятелско споразумение. В началото на деветдесетте години шведският гражданин Карл Ерик Лилия също беше експулсиран във връзка с дейността си в евангелисткото сдружение “Слово на живот”. Тъй жалбата му се постави на разглеждане едва през 2004 - след неуспешен опит да изчерпи задоволително средствата си за защита в България, жалбоподателят предпочете да не поддържа оплакванията си пред Европейския съд поради липса на интерес от резултата.

По тези причини регистрираните жалби не доведоха до произнасяне по оплакванията им за посегателства срещу свободата на съвестта гарантирана от чл. 9 от ЕКПЧ.

Заедно с неколцина други чужденци, през 2002 година, Владимир Тутберидзе – украински гражданин, живеещ близо двадесет години в България заедно със съпругата си и сина си – българска гражданка, беше експулсиран поради “съображения за национална сигурност”, които не бяха посочени от властите. По негова покана, след постановяването на решението на Европейския съд по аналогичното дело на Ал Нашиф, неговият случай беше уреден извънсъдебно от българските власти. Правото му на постоянно пребиваване в страната беше възстановено и той оттегли депозираната жалба, в която се правеха оплаквания за посегателства върху правото му на добро име, правото на семеен и личен живот въз основа на необосновани твърдения за заплаха за националната сигурност.

Проблеми във връзка с мярката “забрана за напускане пределите на Република България” по Чл. 153а от Наказателнопроцесуалния кодекс: “*В досъдебното производство при обвинение за умишлено престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода или друго по-тежко наказание, прокурорът може да забрани на обвиняемия да напуска пределите на Република България, освен с негово разрешение. За наложената забрана незабавно се уведомяват граничните контролно-пропускателни пунктове.*”

Тази ограничителна мярка е разгледана подробно в по-ранни доклади на БАПЧ по Проекта. /вж. [Доклада по чл. 6 - наказателни аспекти и чл. 5 – право на лична свобода/](#). Когато тази мярка бъде взета в рамките на наказателното производство, във връзка с нея могат да възникнат и специфични проблеми при упражняването на свободата на обвиняемия (подсъдимия) да напуска пределите на Република България (чл. 2, ал. 2 от Четвъртия протокол към ЕКЗПЧОС).

Чл. 2, ал. 3 от Четвъртия протокол към ЕКЗПЧОС обаче допуска властите да откажат на дадено лице правото свободно да напуска държавата, в която се намира, практически на всички мислими основания, включително най-вече опазването на обществения ред и предотвратяването на престъпността (“*Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите*”).

Погледнати формално, разпоредбите на чл. 153а от НПК като че ли отговарят на изискванията за налагане на ограниченията по чл. 2, ал. 3 от Четвъртия протокол към ЕКЗПЧОС. По-задълбоченияят преглед на процесуалната норма и на практиката по прилагането ѝ обаче води до извода, че в България **законът** все още не предоставя достатъчно ефикасна защита срещу необосновани и диспропорционални ограничения по смисъла на чл. 2, ал. 3 от Четвъртия протокол към ЕКЗПЧОС, както и изискване за преценка дали тя е **необходима в едно демократично общество** (съответно реда за отмяна на такава мярка, когато [вече] не е необходима).

Взета заедно с неоправданото протакане на наказателното дело за прекомерно продължителен период, мярката по чл. 153а от НПК неоправдано лишава обвиняемия (подсъдимия) от възможността да упражнява правото си свободно да напуска пределите на страната, в която живее. Често това се случва на обвиняеми (подсъдими), които с процесуалното си поведение не създават необосновани пречки пред наказателното производство, т.е. те са доказали са, че са налице основания за отмяна на ограничението по чл. 153а от НПК и то **повече не е необходимо в едно демократично общество**. Въпреки това компетентните органи не отменят мярката по чл. 153а от НПК, което на практика означава несъобразяване със стандартите, формулирани от чл. 2, ал. 2 и ал. 3 от Четвъртия протокол към ЕКЗПЧОС.

За разлика от други ограничителни мерки, забраната да се напуска страната не подлежи на пълен съдебен контрол. Все пак, правилото на чл. 153а от НПК (ДВ, бр. 70 от 1999 г.) все пак беше позитивна стъпка в сравнение с действащия до тогава текст на чл. 147, ал. 3 от НПК, който изискваше **задължително** процесуалното ограничаване на правото на обвиняемия (подсъдимия) да напуска страната. Положителното законодателно развитие се изрази в това, че чл. 153а от НПК замести задължителността с **дискрецията**. Ако е налице процесуалната предпоставка обвинението да е за умишлено престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода или друго по-тежко наказание, прокурорът, респективно съдът, могат да наложат мярката, но могат и да не я наложат, т. е. решават въпроса по свое усмотрение. С изменението беше въведен - макар и само частичен, съдебен контрол който обхваща единствено отказът на прокурора (съда) да разреши напускане на страната по конкретен повод. Няма изрично предвидена процедура за обжалване пред съд на самото налагане на тази мярка за процесуална принуда, така че евентуално да се стигне до отмяната ѝ **изцяло**. Липсва и възможността за двуинстанционно съдебно произнасяне. Прави впечатление, че описаната тук частичност на съдебния контрол не е характерна за нито една от другите принудителни процесуални мерки (с изключение на принудителното довеждане, но неговата процесуална същност е малко по-различна).

Усъвършенстването следва да продължи по-нататък чрез:

- въвеждане на изрична възможност за обжалване пред съд на мярката, с оглед на пълната ѝ отмяна, когато тя е била постановена от прокурора (респективно пред по-горен по степен съд, ако мярката е била взета от съд по силата на чл. 153а, ал. 5 от НПК);
- въвеждане на двуинстанционно съдебно производство.

Може би ще се възрази, че няма нужда от такова усложняване на процедурата, след като забраната се налага по усмотрението на съответния компетентен орган, и той, щом може да я наложи, може и сам да я отмени по молба на обвиняемия (подсъдимия). Подобно възражение наистина намира основания в сегашната редакция на чл. 153а от НПК, но от гледище на поставения тук проблем не е достатъчно. Преди всичко защото става дума за ограничаване на правото на придвижване, защитено от Конституцията и ЕКЗПЧОС. Трябва следователно да са предвидени адекватни и ефикасни **процедури**, гарантиращи, че ограничаването на правото се въвежда за постигане на легитимните цели на правораздаването, но не на всяко правораздаване, а само на ефективното, извършвано в разумни срокове.

На второ място досегашната практика показва, че много често компетентните органи, очевидно водени от инерцията по прилагането на отменения чл. 147, ал. 3 от НПК, отказват да отменят мярката, приемайки я все още за задължителна. И накрая, защото в рамките на един необосновано проточил се наказателен процес, надхвърлил всички представи за разумни срокове и с мудно действащи органи по решаването на делата, упражняването на правото на свободно придвижване не може да зависи единствено от дискрецията на същите тези мудно действащи органи. Особено когато е ясно, че [повече] прилагането на мярката по чл. 153а от НПК не е необходимо в едно демократично общество

Следните два случая от практиката на български съдилища убедително илюстрират направените по-горе констатации.

Случаят Мариан Пфайфер. През 1998 г. същият е екстрадиран от ФРГ в България във връзка с наказателно дело пред Плевенския окръжен съд /ПлОС/,

където Пфайфер е подсъдим по обвинение в убийство. Спримо него е взета мярка по чл. 153а от НПК. До екстрадирането му той пребивава постоянно във ФРГ. Там има постоянна работа, създава и семейство. Делото му пред ПлОС като първа инстанция е висяще и към момента на изготвянето на този доклад. Пфайфер е присъствал на всички съдебни заседания. От 2001 г. той започва да подава молби, първоначално до Плевенската окръжна прокуратура /ПЛОП/, а след това до ПлОС, най-напред за разрешение да посети семейството си във ФРГ, а в последствие – и за пълна отмяна на ограничението по чл. 153а от НПК. ПЛОП, а след това и ПлОС, отхвърлят молбите на Пфайфер. При обжалване на отказите на ПлОС пред възвивния съд (Великотърновският апелативен съд /ВТАС/), последният първоначално оставя тези жалби без разглеждане, тъй като ги приема за недопустими. Съображението е, че разпоредбите на чл. 153а от НПК не предвиждали възможност за възвивно обжалване на отказите да се разреши напускане на пределите на страната. ВТАС се придържа към тази практика известно време, след което променя становището си и започва да разглежда по същество жалбите на Пфайфер срещу следващите един след друг откази на ПлОС да му разреши да пътува, или изцяло да отмени ограничението по чл. 153а от НПК. ВТАС отхвърля първите няколко жалби на Пфайфер като неоснователни. Едва през 2003 г. ВТАС отменя пореден отказ на ПлОС да разреши на Пфайфер да пътува и му дава разрешение еднократно да посети семейството си във ФРГ. ВТАС мотивира решението си, като изцяло се съобразява със стандартите на ЕКЗПЧОС, свързани със свободата за придвижване и правото на семеен живот. Все пак ВТАС постановява, че мярката по чл. 153а от НПК **не подлежи на пълна отмяна**. Пфайфер се връща навреме в България, за да присъства на следващото съдебно заседание по делото му. Следват нови молби за разрешение да посети семейството си във ФРГ и за пълна отмяна на ограничението по чл. 153а от НПК. Те неизменно се отхвърлят от ПлОС, а жалбите срещу отказите на ПлОС съответно винаги се разглеждат, но се оставят без уважение от ВТАС. Все едно, че решението на ВТАС от 2003 г., разрешаващо на Пфайфер да пътува, никога не е било постановявано. Междувременно Пфайфер губи работата си във ФРГ, а съпругата му подава молба за развод.

Случаят Николай Киров. Николай Джордж Киров е американски гражданин от български произход. През 1998 той се завръща в България, за да се види с близките си и да уреди някои свои делови въпроси. На 08.10.1998 – няколко дни преди отпътуването му – колата му е спряна на улицата и той е арестуван от седем-осем въоръжени представители на Националната служба за борба с организираната престъпност. По време на задържането те употребяват сила и заплахи и отнемат паспорта му на гражданин на САЩ. Няколко дни по-късно спримо него и още четири други лица официално се повдига обвинение за притежание, производство и търговия с наркотици. Още с образуването на наказателното производство през 1998 г. на Киров налагат забрана да напуска територията на Република България за срок от 2 години. С постановление на Софийската градска прокуратура /СГП/ от 05.10.2000 тази забрана става безсрочна. Следствието по делото на Киров продължава повече от три години, през голяма част от които не са извършвани следствени действия. В продължение на около една година след приключването им не се изготвя обвинителен акт, а когато такъв бива внесен за пръв път, съдът прекратява производството при себе си и връща делото на СГП за допълнително разследване. Наложените спримо Киров ограничения по чл. 153а от НПК са валидни чак до м. май 2003 г., когато той е оправдан от съда, а мярката по чл. 153а от НПК е отменена.

Тъй като самото налагане на мярката се изисква от закона, а отмяната ѝ е допустима само частично – за определен срок и цел на излизането от страната, тя засяга правото на български граждани да напускат страната за твърде дълги периоди от време без вътрешноправно средство за защита срещу “законната мярка”. *Стилият Стайков* води неуспешно дело за вреди от такава мярка, тъй като че наказателното му дело не е решено вече повече от дванадесет години без присъда, а през това време той не може да напусне страната и да работи в чужбина.

Друг проблем с упражняването на свободата на придвижване е уредбата на **правото на малолетни и непълнолетни лица да пътуват извън страната с разведения родител, на когото са предоставени родителските права**

По българското законодателство малолетните и непълнолетните (resp. поставените под запрещение) могат да пътуват и да им бъдат издавани документи за задгранично пътуване само със съгласието на родителите (настойниците) им. На практика при подаването на молба за издаване на такива документи или напускане на страната се изисква представянето на нотариално заверено съгласие и от двамата родители, ако не са лишени от родителски права.

Проблемът при приложението на тази норма е когато родителите са разведени и в лоши отношения и този, който упражнява родителските права и се грижи за детето желае да напусне страната. До промяната в Закона за българските документи за самоличност от 1999 г. директорът на РДВР, като упълномощено от министъра на вътрешните работи длъжностно лице нямаше право на преценка и при липсата на съгласие отказваше издаването на паспорт и напускане на страната. Единствен заместващ съгласието документ е влязло в сила решение по чл. 72 СК, който предвижда, че спорове относно упражняването на родителски права се разрешават от съда.

С бр. 67 на Държавен вестник от 1999 г. бе прието изменение на чл. 76 Закона за българските документи за самоличност, по силата на което на директора на РДВР се дава правото на преценка дали да издаde документ за задгранично пътуване и/или разрешение за напускане на страната на деца или поставени под запрещение при липсата на изрично съгласие на техните родители/настойници. За съжалени това изменение вместо да улесни упражняването на правото на пътуване на тези лица, го затрудни. На първо място липсва единна практика, и в системата на МВР, и в съдилищата, дали не е необходимо въпреки това да търси заместване на съгласието чрез водене на дело по чл. 72 СК, което е едно триинстанционно производство и при скоростта, с която се движи нашия процес на практика отнема няколко години. На второ място – акта на директора на РДВР, който по същността си е индивидуален административен акт може да се обжалва по съдебен ред относно неговата законосъобразност. В това двуинстанционно съдебно производство съдът може единствено да установи дали административният орган е спазил закона при постановяването на отказа си и при констатирани недостатъци да върне преписката с указания за спазване на закона, но не и да постанови да се издаe паспорт или да бъде позволено напускането на страната, тъй като административният орган упражнява правото си на преценка (оперативна самостоятелност). След отмяната на акта и връщането на преписката в полицията са длъжни да съобразят указанията на съда, но страните винаги могат да твърдят извършването на други нарушения и на това основание да обжалват новия акт.

Така практически окончательното произнасяне по това дали едно дете може да напуска страната или не може да се отлага до безкрай.

Макар ЕКПЧ да не разглежда правата на лицата кандидатствуващи за статут на бежанец, тъй като темата засяга особена категория чужденци, в настоящия доклад се спираме на някои аспекти от българското законодателство в тази област.

Несъмнено през последните години България положи усилия да възприеме международните стандарти в областта на правото на бежанците и защитата на статута и правата им. Въпреки това следва да се отбележат някои сериозни пропуски на българската система, заложена в Закона за убежището и бежанците, както и в спазването на самия закон от съответните административни органи, ангажирани с тази проблематика.

С оглед на настоящия доклад трябва да се отчете това, че при възприемането на стандартите за статута и правата на бежанците са набляга на приетите стандарти в системата на ООН, съответно и определящата дейност на Върховния комисариат по бежанците. Критериите, предоставени в ЕКПЧ и практиката на Европейския съд по делата на бежанци не са определящи в българската уредба на правото на убежище.

За периода 2003 и 2004 г. година, положението с достъпа до територията на страната с оглед правото на търсещите закрила на достъп до процедурата се влоши. За това допринесе влизането в сила през 2002 г. на новия Закон за убежището и бежанците, с който отпада отговорността на гранична полиция за провеждане на ускорено производство. Така държавата не зачита правата на бежанците да получат достъп до производство за предоставяне на статут, а когато тези хора биват върнати обратно се нарушава принципа *non-refoulement* на Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. По данни на БХК има данни за ежедневно и безконтролно връщане на търсещи закрила в страна или до границите на страна, от която те бягат. Освен нарушение на разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от Конвенцията за статута на бежанците, тази практика в много случаи е нарушение на чл. 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Агенцията за бежанците, компетентна по новия закон за бежанска процедура по границите, няма нито готовност, нито намерение да организира и открие адекватни транзитни центрове за гранични процедури през идущата година, което доведе до повсеместна практика на отблъскване на търсещи убежище и недопускането им до територията на България. В годишните си статистики МВР продължава да не прави разлика между отблъснати нелегални имигранти и търсещи закрила.

Следва да се критикува и твърде условните критерии, заложени в закона, при които може да се откаже предоставянето на бежански или хуманитарен статут. Въведените критерии с изрази “има основания да се смята” или “сериозни основания да се предполага” създават широка дискреция на служителите да кредитират съмнителни данни от досието на лицата, търсещи закрила. Тази практика на свободна преценка се кредитира и от константната практика на ВАС.

Наблюдението на местата за задържане на незаконно пребиваващи чужденци констатира невъзможност на държавата да отвежда до границата или експулсира незаконно пребиваващите чужденци в разумни срокове. Има случаи на задържане в центъра за административно задържане в София в продължение на

4 до 9 месеца. По правило, на задържаните в този център чужденци не се връчва копие от заповедта за задържане и от заповедта за експулсиране или отвеждане до границата. Това прави невъзможно тяхното обжалване в предвидените от закона срокове и затруднява организирането на защитата на чужденците, която и без това е крайно усложнена от факта на ареста и липсата на държавна система за оказване на правна помощ на задържаните в ДВНПЛ лица. При тези обстоятелства несъмнено се засягат права по чл. 5 и чл. 6 от Конвенцията, както по отношение на незаконното задържане, така и по отношение на достъпа до съд.

По отношение на правата, гарантирани от чл. 8 следва да се критикува практиката вместо надлежни документи за самоличност, получават от Държавната агенция за бежанците бележки, без снимка, а често и без печат, които единствено указват, че лицето следва да се яви пред агенцията на определена дата. Полицейските органи не зачитат тези бележки за документ за самоличност със съответните негативни последици за търсещите закрила. Неадекватни са и ограниченията на бежанците за събиране със семейството си, когато някой от членовете му не отговарят на изискванията на чл. 12 и 13 от Закона.

По отношение на свободата на придвижване, съответно правата, заложени в чл. 2 от Протокол 4 на Конвенцията следва да се критикуват нормите на чл. 32 от Закона, определящи разрешителен режим по отношение избора на жилище, навлизането в гранична зона и напускането на страната. Липсата на предвиден съдебен контрол по отношение на административните откази в тази насока, поставят и отделен въпрос по чл. 6 относно правото на достъп до съд.

Несъвместимо с европейските стандарти в разглежданата материя е и презюмирането от административните органи и съда на ред държави за "сигурни" по смисъла на закона отказването за предоставянето на статут на бежанец. В периода 2003-2004 г. Държавната агенция за бежанците при МС престана да оказва закрила на бежанци от Афганистан, на палестинци, на лица от кюрдски произход, бягащи от Турция и на граждани на Иран, включително такива с християнско вероизповедание.

Основен проблем остана бежанска процедурата на непридружените малолетни и непълнолетни търсещи закрила. Не работи системата за назначаване на настойник, съответно попечител. Засега въвеждането на такава система е неуспешно поради отказ за съдействие от страна на органите по настийничество и попечителство към общините. Така се стигаше до провеждане на бежанска процедура с деца-бежанци и връчване на решения, включително и на отказ, без участието на законен представител, при полагане на невалиден подпис от страна на малолетно или непълнолетно дете. Нямаше и автоматично назначаване на процесуален представител-адвокат, който да следи законовото спазване на процедурата и да съдейства за обжалване на решението, ако то е отказ.