

## Становище на Службата на ВКБООН относно правото на убежище, контролната функция на ВКБООН и задължението на държавите да сътрудничат с ВКБООН при упражняването на контролната функция

*Изготвено в контекста на преюдициално запитване, отправено към Съда на Европейските общности от Административен съд София-град на 18 октомври 2011 година - Зухейр Фрайех Халаф срещу Държавна агенция за бежанците при Министерски съвет (С-528/11)*

### 1. Въведение

**1.1.** Административен съд София-град отправи преюдициално запитване към Съда на Европейските общности ("Съда"), касаещо, *inter alia*, съдържанието на правото на убежище по чл.18 от Хартата на основните права на Европейския съюз ("Харта на ЕС"),<sup>1</sup> контролната функция на ВКБООН, определена в Конвенцията за статута на бежанците от 1951г. ("Конвенцията от 1951г.")<sup>2</sup> и други инструменти, както и задължението на държавите да сътрудничат с ВКБООН при упражняване на контролната му функция.

**1.2.** Административен съд София-град поставя редица въпроси, включително въпроси № 2 и 3, които са от особен интерес за ВКБООН, както следва:<sup>3</sup>

*2. Какво е съдържанието на правото на убежище по чл.18 от Хартата за правата на ЕС във връзка с чл. 53 от същата, определението по чл.2, буква в) и съображение 12 от преамбюла на Регламент (ЕО) № 343/2003?*

*3 а) Следва ли чл. 3, § 2 от Регламент (ЕО) № 343/2003, във връзка със задължението по чл. 78, §1 от ДФЕС /Договора за функционирането на Европейския съюз/за спазване на международни актове в областта на убежището, да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да изискат становище на Службата на ВКБООН в производството по определянето на компетентната държава членка по регламента, когато в актове на тази служба са изнесени факти и направени изводи, че компетентната по правилата на § 1 от същата разпоредба на регламента държава-членка нарушава разпоредби по правото на Европейския съюз в областта на убежището?*

*б) При положителен отговор на този въпрос, да се отговори и на въпроса: Когато не е поискано посоченото становище на Службата на ВКБООН, допуснато ли е съществено нарушение на процедурата при определянето на компетентната държава-членка по чл.3 от Регламент № 343/2003 и нарушение на правото на добра администрация и на ефективни средства за защита*

<sup>1</sup> Европейски съюз, Харта на основните права на Европейския съюз, 7 декември 2000г. Официален вестник на Европейските общности, 2000 г. ОВ С 364/1, на разположение на адрес: [http://www.unhcr.org/refworld/docid/3\\_ae6b3b70.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3_ae6b3b70.html).

<sup>2</sup> Общо събрание на ООН, Конвенция за статута на бежанците, 28 юли 1951г., Серия "Договори" на Организация на обединените нации № 2545, том 189, стр. 137, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

<sup>3</sup> С-528/11, Преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град (България) на 18 октомври 2011 година - Зухейр Фрайех Халаф / Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет, на адрес: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.isf?text=&docid=115845&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part= 1 &cid=2888287>.

съответно по чл. 41 и чл. 47 от Хартата за правата на Европейския съюз, и във връзка с чл. 21 на Директива 2005/85/ЕО, предвиждаща правото тази служба да изрази становище при разглеждането на всяка молба за убежище?

**1.3.** ВКБООН е пряко заинтересован от този въпрос в качеството си на спомагателен орган, натоварен от Общото събрание на Организацията на обединените нации с мандат да предоставя международна закрила на бежанците и, съвместно с правителствата, да търси решения на проблемите на бежанците.<sup>4</sup> Според своя Статут ВКБООН изпълнява този мандат *inter alia* чрез "[С]ъдействие за сключване и ратификация на международни конвенции за закрила на бежанците, наблюдаване изпълнението им и предлагане на поправки към тях[.]"<sup>5</sup> Тази контролна функция е препотвърдена в член 35(1) на Конвенцията от 1951г. и Член II на Протокола за статута на бежанците от 1967г. ("Протокол от 1967г.")<sup>6</sup>, като задължение на държавите-страни да сътрудничат с ВКБООН.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Общо събрание на ООН, *Статут на Службата на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците* 14 декември 1950, A/RES/428(V), на адрес: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628> ("Статут на ВКБООН").

<sup>5</sup> *Пак там*, парагр. 8(а).

<sup>6</sup> Общо събрание на ООН *Протокол относно статута на бежанците*, 31 януари 1967 г., Серия "Договори" на Организацията на обединените нации, том 606, стр. 267, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>.

<sup>7</sup> Съгласно член 35 (1) на Конвенцията от 1951г., ВКБООН има "задължения да наблюдава прилагането на разпоредбите на тази конвенция [от 1951г] ". Вж. бележка под линия 2 по-горе.

**1.4.** Контролната функция на ВКБООН е отразена и в законодателството на Европейския съюз, включително чрез общо упоменаване на Конвенцията от 1951г. в член 78(1) от Договора за функционирането на Европейския съюз ("ДФЕС"),<sup>8</sup> както и в Декларация 17 към Договора от Амстердам, който гласи "осъществяват се консултации с Върховния комисар на ООН за бежанците [...] по въпроси, отнасящи се до политиката по предоставяне на убежище".<sup>9</sup> Вторичното законодателство на ЕС също подчертава ролята на ВКБООН. Контролната функция на ВКБООН е конкретно упомената в член 21 от Директива на Съвета 2005/85/ЕО относно минимални норми за процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки ("Директива за процедурите за убежище")<sup>10</sup> и съображение 22 на Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст) ("Квалификационна" директива").<sup>11</sup>

**1.5.** В допълнение към общия интерес на ВКБООН по този въпрос, въпросите от запитването изрично упоменават ролята на ВКБООН по отношение на съответните разпоредби от законодателството на ЕС.

**1.6.** Настоящото Становище е представено в пет части. Следващите Част 1 и Част 2 се занимават със съдържанието на правото на убежище съгласно международното право и разпоредбите на член 18 от Хартата на ЕС в светлината на Конвенцията от 1951г. Част 3 представя общ преглед на контролната функция на ВКБООН съгласно международното бежанско право и законодателството на ЕС за убежището, а Част 4 разяснява задължението на държавите да сътрудничат с ВКБООН и да подпомагат изпълнението на неговите задължения за контрол върху прилагането на международните конвенции за закрила на бежанците.<sup>12</sup> Част 5 като изпълнява функцията на заключение, включва предложените от ВКБООН отговори на въпроси 2 и 3(а), отправени към Съда.

---

<sup>8</sup> Европейски съюз, *Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз*, 2007 ОВ С 115/47, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:BG:PDF>.

<sup>9</sup> Европейски съюз, *Декларация по член 73к от Договора за създаване на Европейската общност (англ.ез.)*, 1997 ОВ С 340/134, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:0001:0144:EN:PDF>.

<sup>10</sup> Съвет на Европейския съюз, *Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005г. относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки*, 2005 ОВ L 326/13, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0085:BG:HTML>. Член 21(в) по-конкретно задължава държавите-членки да разрешат на ВКБООН "да дава становище при изпълнение на контролни правомощия, които произтичат от член 35 от Женевската конвенция от 1951 г., на всеки компетентен орган, по отношение на всяка молба за убежище, във всеки етап от хода на процедурата."

<sup>11</sup> Европейски парламент, *Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст)* 2011 L 337/9, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:BG:PDF>.

<sup>12</sup> Мандатът на ВКБООН *rationae personae* е по-широк от контингента на бежанците и търсещите убежище и включва лица без гражданство, които не са бежанци. Параграф 6 от Статута на ВКБООН и последващи резолюции на Общото събрание на ООН създават основата за мандата на ВКБООН над бежанци, независимо дали са официално признати или не, което включва също търсещите убежище и лицата, ползващи се от допълнителни или спомагателни форми на закрила, определени от прилагането на Конвенцията от 1951 г. и / или други регионални инструменти за бежанците. През 1994 г. Общото събрание на ООН възложи на ВКБООН глобален мандат за идентифициране, предотвратяване и намаляване на случаите на лица без гражданство и за международната закрила на лицата без гражданство. Вж.: Резолюции на Общото събрание

## 2. Правото на убежище

### 2.1. Правото на убежище в международното право

2.1.1. Съвременната институция на убежището, включително законодателната рамка, създадена от Конвенцията от 1951г. и Протокола към нея от 1967г., произтича пряко от правото да се търси и ползва убежище, утвърдено в член 14 на Всеобщата декларация за правата на човека. ("ВДПЧ")<sup>13</sup>. То е препотвърдено във все по-голям брой регионални инструменти за бежанците и правата на човека,<sup>14</sup> включително Хартата на ЕС, която в член 18 определя, че "Правото на убежище се *гарантира* (подчертано за да се обърне внимание) (вж. раздел 2.2 по-долу).

2.1.2. Централно място за реализацията на правото на убежище заема принципът на *non-refoulement* (забрана за принудително извеждане и връщане), който е крайъгълен камък на международната закрила на бежанците. Този принцип е кодифициран, *inter alia*, в член 33(1) на Конвенцията от 1951г. Принципът за *non-refoulement* се прилага към всяко действие, което води до извеждане, експулсиране, депортиране, връщане, екстрадиране, отказ за преминаване на границата или недопускане и т.н., което би поставило бежанеца в риск. Принципът на *non-refoulement* не подлежи на териториални ограничения; той се прилага навсякъде, където съответната държава упражнява юрисдикция.<sup>15</sup> Принципът на *non-refoulement* също е

---

на ООН A/RES/49/169 от 23 декември 1994г. и A/RES/50/152 от 21 декември 1995г. Други категории лица, включително завърналите се бежанци и вътрешно разселените лица, при определени обстоятелства също се считат за част от контингента на ВКБООН. За целите на това становище, обаче, се прави позоваване само на търсещите убежище и бежанците.

<sup>13</sup>Общото събрание на ООН *Всеобща декларация за правата на човека от 1948 г.*, 10 декември 1948 г., 217 А (III). Вж. също ВКБООН, *Бележки за международната закрила*, 30 юни 2008г., A/AC.96/1053, в парагр. 11, на разположение на адрес (англ.ез.): <http://www.unhcr.org/refworld/docid/486902122.html>; Заключение на Изпълнителния комитет № 82 (XLVIII), 1997г., в парагр. (b) и (d); Заключение на Изпълнителния комитет № 85 (XLIX), 1998г., в парагр. (f) и (n); Заключение на Изпълнителния комитет № 87 (L), 1999, в парагр. (j). Изпълнителният комитет на Програмата на Върховния комисар е създаден през 1958 г. и функционира като спомагателен орган на Общото събрание на ООН. Той има както на изпълнителни, така и консултативни функции. Неговият мандат е определен в Резолюция 1166 (XII) на Общото събрание на ООН, която гласи, *inter alia*, че мандатът включва "да съветва Върховния комисар по негово искане, в изпълнение на неговите функции съгласно Статута на неговата Служба." Това включва издаване на заключения относно международната закрила (често наричани "Заключения на Изпълнителния комитет"), които се занимават с проблеми в областта на закрилата на бежанците и служат като "международни насоки, които да се ползват от държавите, ВКБООН и други, при разработването или ориентирането на техните политики по бежанските въпроси". Вж.: *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, 6th edition, June 2011*, юни 2011 г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f50cfbb2.html>.

<sup>14</sup> Вж.: Член XXVII, Организация на американските държави, *Американска декларация за правата и задълженията на човека*, (англ.ез.) 2 май 1948г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html>; Член 22(7), Организация на американските държави, *Американска конвенция за правата на човека, "Пакт от Сан Хосе", Коста Рика*, (англ.ез.) 22 ноември 1969г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html> ("Американска конвенция за правата на човека"); Член II, Организация за африканско единство, *Конвенция относно специфичните аспекти на проблемите с бежанците в Африка* (англ.ез.), 10 септември 1969г., 1001 U.N.T.S. 45, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html> ("Конвенция на ОАЕ от 1969г."); Член 12(3), Организация за африканско единство, *Африканска харта за правата на човека и народите*, (англ.ез.) 27 юни 1981г., САВ/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58-1982, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3630.html>; Член 18, Харта на ЕС, бележка под линия 1 по-горе.

<sup>15</sup> *Хирси Джамаа и други срещу Италия*, Жалба № 27765/09, Европейски съд за правата на човека ("ЕСПЧ"), 23 февруари 2012г., (англ.ез.) на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4507942.html>; ВКБООН, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 януари 2007г., в парагр. 24, 26, 32-43, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html> ("Консултативно становище на ВКБООН за non-refoulement"); ВКБООН, *Становище на Службата на Върховния комисар на Обединените нации за бежанците по делото Хирси и други с/у Италия* (англ.ез.), март 2010 г., в парагр. 4.1.1-4.2.3, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html>.

кодифициран в регионалните инструменти за бежанско право,<sup>16</sup> включително член 19(2) на Хартата на ЕС, и формира правило на обичайното международно право<sup>17</sup>. Забраната за *refoulement* в международното бежанско право се допълва от забрани за *refoulement*, съдържащи се и разработени по международното законодателство за правата на човека, които забраняват, *inter alia*, принудителното извеждане на лице, което е в риск от изтезания или друго нечовешко или унижително отнасяне или наказание или други форми на тежко посегателство<sup>18</sup>. Принципът за *non-refoulement* се прилага за всички бежанци, включително онези сред тях, които не са официално признати като такива, както и за лицата, търсещи убежище, чийто статут все още не е определен.<sup>19</sup>

2.1.3. Институцията на убежището обаче не се ограничава единствено до забрана за *refoulement*. Тя включва, *inter alia*, (i) достъп на лицата, търсещи убежище, до справедливи и ефективни процедури за определяне на статут и нужди от закрила, съответстващи на Конвенцията от 1951г. и Протокола към нея от 1967г.; (ii) необходимостта да се допуснат бежанците до държавната територия; (iii) необходимостта от бърз, безпрепятствен и безопасен достъп на ВКБООН до лицата, върху които се разпростира компетенцията ѝ; (iv) необходимостта от стриктно прилагане на клаузите за изключване, посочени в член 1F на Конвенцията от 1951г.; (v) задължението за отнасяне към търсещите убежище и бежанците в съответствие с приложимите стандарти за правата на човека и бежанското право; (vi)

---

<sup>16</sup> Вж.: Член 19 (2), Харта на ЕС, бележка под линия 1 по-горе. Член 22(8), Американска конвенция за правата на човека, бележка под линия 14 по-горе; Член II(3), Конвенция на ОАЕ, бележка под линия 14 по-горе; Декларация от Картахена за бежанците, Колоквиум за международната закрила на бежанците в Централна Америка., Мексико и Панама, 22 ноември 1984г., на страници 190-193, (англ.ез.), на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c.html> ("Декларация от Картахена"). Задължението за спазване на принципа за забрана за принудително извеждане и връщане *non-refoulement* е отразено също в Член 3 от Европейската конвенция за правата на човека (Съвет на Европа, Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, 3 септември 1953г., Серия "Договори" на Организацията на обединените нации, том 213, стр. 222, на адрес: <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=26&id=37>) ("ЕКПЧ") и член 3 на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (Общо събрание на ООН, Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание 10 декември 1984г., Организация на обединените нации, Серия "Договори", том 1465, стр. 85, на разположение на адрес: <http://mh-center.info/Files/Legislation/53cad020ca4b0923b2c55a688bf09194.pdf>) (КПИ").

<sup>17</sup> Мнение на съдия Pinto de Albuquerque по делото *Хирси Джамаа и други*, бележка под линия 15 по-горе, на стр. 42 Вж. също ВКБООН, Бележка на ВКБООН относно принципа за забрана за принудително извеждане и връщане (*non-refoulement*), ноември 1997г., (англ. ез.), на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/438c6d972.html>; ВКБООН Декларация на Държавите-страни по Конвенцията от 1951 г. и/или Протокола към нея от 1967 г. за статута на бежанците, 16 януари 2002г., HCR/MMSP/2001/09, (англ.ез.), в парагр. 4, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html>; и ВКБООН, *Обхватът и съдържанието на принципа за забрана за принудително извеждане и връщане (non-refoulement) (Становище) [Глобални консултации по международна закрила/Втора линия]*, 20 юни 2001г., на парагр. 193-253, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b3702b15.html>.

<sup>18</sup> Член 3(1) КПИ, бележка под линия 16 по-горе. Член 7, Общо събрание на ООН, *Международен пакт за граждански и политически права*, 16 декември 1966г., Организация на обединените нации, Серия "Договори", том 999, стр. 171, на разположение на адрес: <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=26&id=35>; Член 5(2) и 22.8 на Американска конвенция за правата на човека, бележка под линия 14 по-горе; и Член 13, Организация на американските държави *Интерамериканска конвенция за предотвратяване на изтезанията и наказване на извършващите изтезания*, (англ.ез.) на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3620.html>.

<sup>19</sup> Вж.: парагр. 28, ВКБООН, *Наръчник по процедури и критерии за определяне на статут на бежанец в съответствие с Конвенцията от 1951г. и Протокола от 1967г. за статута на бежанците*, на адрес: ВКБООН, *Наръчник по процедури и критерии за определяне на статут на бежанец в съответствие с Конвенцията от 1951г. и Протокола от 1967г. за статута на бежанците*, декември 2011, HCR/IP/4/ENG/REV. 3, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=488733562>. Това е повторно издание на предишния *Наръчник по процедури и критерии за определяне на статут на бежанец в съответствие с Конвенцията от 1951г. и Протокола от 1967г. за статута на бежанците*, отпечатан заедно с насоките за международна закрила. Когато се прави позоваване на *Наръчник по процедури и критерии за определяне на статут на бежанец съгласно Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г., отнасящи се до статута на бежанците*, в това становище изданието се нарича "Наръчник на ВКБООН".

отговорността на приемната държава да гарантира гражданския и мирен характер на убежището; и (vii) задължението на бежанците и търсещите убежище да уважават и спазват законите на приемната държава<sup>20</sup>.

2.1.4. По отношение на приложимите стандарти на отнасяне към търсещите убежище и бежанците, ведно с относимите разпоредби на международното законодателство за правата на човека, членове 2 до 34 на Конвенцията от 1951г. предоставят изчерпателен списък на права и стандарти за отнасяне, които трябва да се осигурят за бежанците от държави-страни<sup>21</sup>. Преамбюлт към Конвенцията от 1951г. освен това подчертава своята цел да осигури на бежанците възможно най-широко упражняване на техните основни права и свободи, а член 5 посочва, че "[Н]ищо в тази конвенция не засяга които и да са права и привилегии, предоставяни на бежанците от договаряща държава извън предвидените в тази конвенция". Ключовите принципи на Конвенцията от 1951г. включват недискриминация, *non-refoulement*, недопускане на наказателни санкции за незаконно влизане или пребиваване, както и спазване<sup>22</sup> на основните права на човека.

2.1.5. И накрая, макар правото на убежище в международното право да обхваща редица основни права, то е все пак отделно учредено право, предназначено да осигури индивидуална безопасност и сигурност, с перспектива лицето да продължи да живее без гнет. Макар че принципът за *non-refoulement* да е основно право и крайъгълен камък на международната закрила на бежанците, правото на убежище в международното право излиза извън рамките на превенцията на *refoulement*. Процесът започва с допускане до безопасна територия и завършва с определяне на трайно решение<sup>23</sup>.

## 2.2. Правото на убежище в контекста на ЕС

2.2.1. Спазването на основните права, включително правото на убежище<sup>24</sup>, отдавна е признато за общ принцип на европейското законодателство.<sup>25</sup> Тези общи принципи заемат

<sup>20</sup> Заключение на Изпълнителния комитет № 82 (XLVIII), 1997, в парагр. (d).

<sup>21</sup> Като минимум, тези разпоредби, които не са свързани със законен престой или пребиваване, се прилагат по отношение на търсещите убежище, които все още не са официално признати за бежанци. Вж.: Член 3 (недопускане на дискриминация), 4 (свободно изповядване на религия), 5 (права, предоставяни извън Конвенцията), 7 (изключения от принципа на взаимността), 8 (изключения от извънредните мерки), 12 (личен статут), 16 (право на достъп до съдилищата), 20 (купонно разпределение), 22 (обществено образование), 31 (неналагане на наказания заради незаконно влизане или пребиваване), и 33 (*забрана за експулсиране или връщане*). Вж. напр. ВКБООН, *Коментари на ВКБООН по Предложение на Европейската комисия за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (преработен текст)*, юли 2012г., (СОМ (2011) 320 окончателен, 1 юни 2011г.), на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/500560852.html>

<sup>22</sup> ВКБООН, *Бележка за международна закрила: Доклад на Върховния комисар*, 28 юни 2011г., А/АС.96/1098, в парагр. 2 и 3, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ed86d612.html>.

<sup>23</sup> *Пак там*, в парагр. 2 и 3. Вж. също, Конференция на ООН на пълномощниците по статута на бежанците и лицата без гражданство, *Заключителен акт на Конференцията на пълномощниците на ООН по статута на бежанците и лицата без гражданство*, 25 юли 1951, А/CONF.2/108/Rev.1, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html> (Препоръка D) и ВКБООН, *Становища на ВКБООН до Междоамериканския съд по правата на човека в рамката на искане за консултативно становище за децата-мигранти, представено от MERCOSUR*, 17 февруари 2012г., в парагр. 2.1, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4c959f2.html>.

<sup>24</sup> Генералният адвокат Мадуро заяви, че "основното право на убежище [...] следва от общите принципи на общностното право": Заключение на генералния адвокат, *Elgafaji срещу Staatssecretaris van Justitie*, С- 465/07, Съд на Европейските общности, 17 февруари 2009, в парагр. 21-5, на адрес: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67816&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=296910>. Фактът, че правото на убежище предхожда Хартата, се изясни от Разясненията относно Хартата на основните права на Европейския съюз, 2007 ОВ С 303/17, на разположение на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=461660:cs&lang=bg&list=461660:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktext=checkbox&visu=#texte>, където е посочено, че това право се основава на член 63 от Договора за ЕО.

<sup>25</sup> *Kadi срещу Съвет на Европейския съюз и Комисия на Европейските общности*, С-402/05 Р и С- 415/05 Р, Съд на Европейските общности, 3 септември 2008, в парагр. 283, на разположение на адрес:

същата позиция като разпоредби в учредителните договори, които са основни в йерархията на законодателството на ЕС и определят валидността и тълкуването на вторичното законодателство на Общността, както и националните мерки за изпълнение. Това бе подчертано след влизането в сила на ДФЕС на 1 декември 2009 г., който определя, че правното естество на разпоредбите на Хартата на ЕС представлява първично законодателство в рамките на правния ред на ЕС.<sup>26</sup>

2.2.2. Член 18 на Хартата на ЕС изразява правото на убежище и определя, че:

"Правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с Договора за Европейския съюз."

Член 18 изрично инкорпорира (i) принципите и стандартите на отнасяне с търсещите и получилите убежище, съдържащи се в Конвенцията от 1951г. и Протокола към нея от 1967г и (ii) изискванията на Договора за Европейския съюз и ДФЕС (по-нататък наричани "Договорите"). Конвенцията от 1951 г. определя лицата, които трябва да бъдат признати и закриляни като бежанци, и установява редица права и задължения за бежанци в приемащата страна. Макар че Конвенцията от 1951г. не задава процедури за определяне на бежански статут като такива,<sup>27</sup> справедливите и ефективни процедури за даване на убежище са изключително важен елемент от пълното и всеобхватно прилагане на Конвенцията от 1951г.<sup>28</sup> Договарящите държави са задължени да въведат такива процедури във вътрешното си законодателство.

---

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=298119>. Вж. също, Т. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford European Community Law Series, Oxford University Press, юни 2007г.

<sup>26</sup> Член 6(1), Договор за ЕС, с измененията.

<sup>27</sup> Членове 1С(5) 1С(6), и 9 на Конвенцията от 1951г. се основават на задължението за определяне на бежански статут. Вж. също Наръчник на ВКБООН, бележка под линия 19 по-горе, в парагр. 189 на стр. 37.

<sup>28</sup> Вж.: Наръчник на ВКБООН, Втора част А (страници 37-38); Консултативно становище на ВКБООН за забраната за експулсиране или връщане, бележка под линия 15 по-горе, в парагр. 8; ВКБООН, *Глобални консултации за международна закрила/Трета линия: Процесите на убежище (справедливи и ефективни процедури за убежище)*, 31 май 2001, ЕС/GC/01/12, в парагр. . 4-5, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>. Вж. също Заклучение на Изпълнителния комитет № 81 (XLVIII), 1997, в парагр. (h); Заклучение на Изпълнителния комитет № 82 (XLVIII), 1997, в парагр. (d)(ii) и (iii); Заклучение на Изпълнителния комитет № 85 (XLIX), 1998, в парагр. (q); Заклучение на Изпълнителния комитет № 99 (LV), 2004, в парагр. (l).

2.2.3. По отношение на изискванията на Договорите, чл. 78. на ДФЕС съдържа следните основни принципи:

- a. Съюзът *развива* обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, чиято цел е да предостави подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и да гарантира зачитането на принципа на *забрана за refoulement* (чл. 78(1)).
- b. Тази политика трябва да бъде съобразена с Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и с Протокола за статута на бежанците от 31 януари 1967 г. (чл. 78(1)).
- c. За целите на параграф 1 Европейският парламент и Съветът приемат мерки за обща европейска система за убежище, която включва единен статут на бежанец за гражданите на трети страни, който да е валиден в целия Съюз и единен статут на субсидиарна закрила за гражданите на трети страни (чл. 78(2)).

Освен това член 80 на ДФЕС определя, че "политиките на Съюза, посочени в настоящата глава, и тяхното прилагане се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите [...] между държавите-членки."

2.2.4. Изискванията на Договорите, на основание чл. 63 от Договора за ЕО (заместен от чл. 78. на ДФЕС), са включени в серия вторични правни мерки, които включват

- a. Регламента "Дъблин II"<sup>29</sup>;
- b. Директивата за условията за прием;<sup>30</sup>
- c. "Квалификационната" директива<sup>31</sup>;
- d. Директива за процедурите за убежище;<sup>32</sup> и
- e. Директивата за временна закрила.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Съвет на Европейския съюз, Регламент на Съвета 343/2003/ЕО за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна, 2003 ОВ L 50/1, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:BG:PDF>.

<sup>30</sup> Съвет на Европейския съюз, Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003г. за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, 2003 ОВ L 31/18, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:BG:HTML>.

<sup>31</sup> Вж. бележка под линия 11 по-горе.

<sup>32</sup> Вж. бележка под линия 10 по-горе.

<sup>33</sup> Съвет на Европейския съюз, Директива на Съвета 2001/55/ЕО от 20 юли 2001г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите-членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием, 2001 ОВ L.212-223, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:03:32001L0055:BG:PDF> ("Директива за временната закрила")



2.2.5. От преамбюлите към тези правни инструменти става ясно, че тяхната цел е, *inter alia*, да въведат на практика правото на убежище, учредено в член 18 на Хартата на ЕС. Това се признава в подобен дух от всеки от тези инструменти. Например съображение 15 от Регламента "Дъблин II" гласи, че: "Настоящият регламент зачита основните права и принципи, които са признати по-специално в Хартата за основните права на Европейския съюз. По-конкретно, той се стреми да гарантира пълното зачитане на правото на убежище, което е гарантирано в член 18"<sup>34</sup>

2.2.6. Член 18 на Хартата на ЕС по този начин вменява, в съчетание с член 3(1) на Регламент "Дъблин II" и членове 13 и 18 на "Квалификационната" директива, задължение на държавите-членки да осигурят, *inter alia*, че търсещите убежище лица (i) имат достъп до и могат да се ползват от правото на справедливо и ефективно разглеждане на молбата си за убежище и/или ефективните средства за правна защита в съответната приемна страна, (ii) получават отношение в съответствие с адекватни условия за приемане и (iii) им се предоставя убежище под формата на бежански статут или статут на субсидиарна закрила, когато критериите са изпълнени. В него се изисква съответствие не само с разпоредбите по същество на Конвенцията от 1951г., но освен това и с процедурните стандарти, заложиени в инструментите на ЕС, посочени в параграф 2.2.5 по-горе. По този начин правото на убежище се припокрива с членове 1, 4, 19(2) и 47 на Хартата на ЕС.

2.2.7. Приложното поле на правото, защитено от член 18, излиза извън обхвата на закрилата от *refoulement*. Да се тълкува член 18 в тесен смисъл би означавало да не се осигури ефективността (*effet utile*) на този член. Широкото приложно поле на член 18 допълнително се вижда от *travaux preparatoires* на Хартата на ЕС. Например тези *travaux* показват, че авторите на Хартата на ЕС са разгледали и отхвърлили формулировки, които ограничават обхвата на нормативната разпоредба до "*право да се търси убежище*" и са предпочели по-широката формулировка "*право на убежище*", независимо, че правото на убежище не се гарантира с подобен текст в нито един международен инструмент за правата на човека, приложим в Европейския съюз.<sup>35</sup>

2.2.8. В тази връзка ВКБООН заявява, че правото на убежище в член 18 на Хартата на ЕС съдържа следните елементи: (i) закрила от *refoulement*, включително недопускане на отхвърлянената границата; (ii) достъп до територии за целите на допускането до справедливи и ефективни процедури за определяне на статута и нуждите от международна закрила;<sup>36</sup> (iii) разглеждане на молбата за убежище в рамките на справедливо и ефективно производство за

<sup>34</sup> Вж. също, Съображение 5 към Директивата за условията за прием, бележка под линия 30 по-горе; Съображение 16 към "Квалификационната" директива, бележка под линия 11 по-горе; и Съображение 8 към Директива за процедурите за убежище, бележка под линия 10 по-горе;

<sup>35</sup> За дискусии относно формулировката на член 18 на Хартата на ЕС в рамките на *travaux preparatoires* на Хартата на ЕС, вж.: Doc. CHARTE 4332/00 CONVENT 35, на стр. 496-528, на адрес: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04332.en00.pdf>. Вж. също, M-T Gil-Bazo, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the right to be granted asylum in the Union's Law" [2008], *Refugee Survey Quarterly*, том 27, № 3, стр. 46, на разположение в SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1443009>. Алтернативната интерпретация гласи, че Хартата на ЕС е предвидена като потвърждение на съществуващите права, а не като източник на нови такива.

<sup>36</sup> Това също така включва правото да остане до момента, като молбата е [окончателно] определена. Вж.: Съображение 13 и член 7 на Директива за процедурите за убежище, бележка под линия 10 по-горе; Членове 3, 5 и 13 на Европейски съюз, Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), 2006 ОВ L 105/1 на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:BG:NOT>, и Съображение 9 на Европейския съюз, Директива 2008/115/ЕО 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, 2008 ОВ L 348/98, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:BG:PDF> ("Директива за връщането").

предоставяне на убежище (с квалифицирани преводачи и обучени компетентни органи<sup>37</sup> и достъп до правно представителство и други организации, предоставящи информация и подкрепа)<sup>38</sup>) и ефективно средство за правна защита (с подходяща правна помощ) в приемащата държава;<sup>39</sup> (iv) достъп до ВКБООН (или нейните партньорски организации);<sup>40</sup> и (v) отнасяне в съответствие с адекватните условия за прием;<sup>41</sup> (vi) предоставяне на бежански статут или статут на субсидиарна закрила, когато критериите са изпълнени;<sup>42</sup> (vii) осигуряване на бежанците и търсещите убежище лица възможност да упражняват основните си права и свободи; и (viii) придобиване на сигурен статут.<sup>43</sup>

### 3. Контролната функция на ВКБООН

#### 3.1. Контролната функция на ВКБООН според международното бежанско право

3.1.1. Както бе отбелязано в Част 1 по-горе, контролната функция на Службата на ВКБООН е неразделна част от международния ѝ мандат за закрила на бежанците. Това е изрично предвидено в член 8 (а) от Статута на ВКБООН, както следва:

"Върховният комисариат ще осигури закрила на бежанците, влизачи в компетенцията на неговата служба чрез: (а) Съдействие за сключване на ратификация на международни конвенции за закрила на бежанците, наблюдаване изпълнението и предлагане на поправки към тях [...]."

3.1.2. Контролната функция на ВКБООН освен това е отразена, *inter alia*, в Конвенцията от 1951г. и Протокола към нея от 1967г., по-конкретно чрез задължението на държавата-страна да сътрудничи с ВКБООН при упражняването на надзорната функция.<sup>44</sup> Членове 35 и 36 на

---

<sup>37</sup> "Компетентни органи" включва решаващите органи и други органи, компетентни да обработват молбите, да вземат решения по молбите и да провеждат предварително разглеждане в съответствие с Член 4 на Директива за процедурите за убежище, бележка под линия 10 по-горе.

<sup>38</sup> Вж.: Съображение 13 на Директива за процедурите за убежище, бележка под линия 10 по-горе; Адекватно правно представителство е предвидено в членове 15 и 16 от Директивата за процедурите за убежище; подходящо представителство на непълнолетни лица е предвидено в член 17 от Директивата за процедурите за убежище.

<sup>39</sup> Правото на ефективна защита е предвидено в член 39 от Директивата за процедурите за убежище, бележка под линия 10 по-горе; правото на правна помощ и/или представителство в процедурите по обжалване е предвидено в член 15 от Директивата за процедурите за убежище.

<sup>40</sup> Член 10(с) на Директива за процедурите за убежище, бележка под линия 10 по-горе;

<sup>41</sup> Вж.: Членове 2 до 34 на Конвенцията от 1951г., бележка под линия 2 по-горе, съгласно международното законодателство за правата на човека и Директивата за условията за прием, бележка под линия 30 по-горе. Правото на адекватен стандарт на живот, включително прехрана, облекло и жилище, е защитено в член 25 на ВДПЧ, бележка под линия 13 по-горе, и член 11 от *Международния пакт за икономически, социални и културни права*, 16 декември 1966 г., Организация на обединените нации, Серия "Договори", том 993, стр. 3, на разположение на адрес:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T12fuq86moIJ:www.legaltheory.org/index.php%3Frid%3D26%26id%3D36+&cd=1&hl=bg&ct=clnk>.

<sup>42</sup> членове 13 ("Предоставяне на статут на бежанец") и 18 ("Предоставяне на статут на субсидиарна закрила") от "Квалификационната" директива, бележка под линия 11 по-горе.

<sup>43</sup> Това включва също право на разрешение за пребиваване процент (3 години, подлежащо на подновяване за бежанци; 1 година за ползващите се със субсидиарна закрила), освен ако , освен ако не съществуват императивни причини, свързани с националната сигурност или обществения ред, съгласно член 24 на "Квалификационната" директива, вж. бележка под линия 11 по-горе.

<sup>44</sup> В увод 6 на Конвенцията от 1951г., бележка под линия 2 по-горе, се отбелязва, че способността на ВКБООН за ефективно прилагане на международния мандат за закрила, включително надзорната отговорност, зависи от сътрудничеството на държавите-страни по конвенцията, като се отбелязва, че: "Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците е натоварен със задачата да наблюдава изпълнението на международните конвенции за закрила на бежанците, и признавайки, че

Конвенцията от 1951г, както и член II на Протокола от 1967.,<sup>45</sup> предоставят правното основание за задължение на държавите-страни да сътрудничат с ВКБООН при упражняването на неговите функции, и по-конкретно, да улесняват задължението за наблюдение над прилагането на разпоредбите на Конвенцията от 1951г. и Протокола към нея от 1967г. Задължението на държавите-страни да сътрудничат с ВКБООН при упражняването на контролната му отговорност ще бъде разгледано в повече подробности в част 4 по-долу.

3.1.3. Основната цел на контролната функция на ВКБООН е на първо и най-важно място да насърчава и осигурява спазване на относимите правни инструменти.<sup>46</sup> Тя би следвало също да се разглежда като средство за по-нататъшно развитие на предмета и целта на цялата Конвенция от 1951г. и други инструменти за закрила на бежанците, а именно международната закрила на бежанците и подсигуриране за бежанците на най-широкото възможно упражняване на техните основни права и свободи.<sup>47</sup>

3.1.4. ВКБООН извършва разнообразни дейности на основание на или в подкрепа на контролните си отговорности, включително<sup>48</sup>:

- a. Мониторинг и докладване практиките на различните държави и положението на лицата, търсещи убежище, и бежанците, както и интервенции, когато е необходимо, като реакция на практиките на държавите и проблемите със закрилата,<sup>49</sup> включително *inter alia* чрез отправяне на декларации към правителствата и други подходящи участници;

---

ефективното координиране на мерките, предприемани за решаване на този проблем, зависи от сътрудничеството на държавите с Върховния комисар."

<sup>45</sup> Регионални инструменти за бежанците, като член VII от Конвенцията на ОАЕ от 1969 г., бележка под линия 14 по-горе, също съдържат задълженията на държавата-страна да си сътрудничи с ВКБООН в упражняването на нейните функции, включително надзорната ѝ роля. Виж също Препоръка II(e) на Декларацията от Картагена, бележка под линия 16 по-горе, която предвижда, че държавите трябва да: "[...] подкрепят работата, извършена от Върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) в Централна Америка и за установяване на механизми за пряка координация, за да се улесни изпълнението на мандата му. "

<sup>46</sup> ВКБООН, *Бележка за международна закрила*, 7 юли 2000г., A/AC.96/930, в парагр. 20, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68d6c4.html> ("Бележка за международна закрила 2000г.").

<sup>47</sup> Преамбюл към Конвенцията от 1951г., бележка под линия 2 по-горе.

<sup>48</sup> Вж.: *Summary Conclusions: Supervisory Responsibility*, June 2003, Cambridge University Press, в парагр. 3-5, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33c0d.html>, приети по време на експертна "кръгла маса", организирана от ВКБООН и Център по международно право „Лаутерпахт“ в контекста на Глобални консултации по международната закрила (Университет "Кеймбридж", Обединено кралство, 9-10 юли 2001). Вж. също V. Turk, *UNHCR's Role in Supervising International Protection Standards in the Context of its Mandate - Keynote Address by Volker Turk*, 20 май 2010, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfb8c962.html> ("Тюрк 2010"); V. Turk, "UNHCR's Supervisory Responsibility", *Revue Quebecoise de Droit International*, том 14.1 (2001), стр. 143-145, на адрес <http://www.sqdi.org/volumes/pdf/14.1 - turk.pdf> ("Тюрк 2001"); V. Turk, *UNHCR's supervisory responsibility*, 1 октомври 2002, Работен документ № 67, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff3f9b12.html> ("Работен документ на Тюрк № 67"); Изпълнителен комитет на Програмата на Върховния комисар, Постоянен комитет, 8<sup>ма</sup> среща, Доклад за напредъка по неофициалните консултации за предоставяне на международна закрила на всички, които се нуждаят от нея, EC/47/SC/CRP.27, 30 май 1997 г., в парагр. 7, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/3ae68cfc0.html>; и, Бележка за международна закрила 2000г., бележка под линия 46 по-горе, в парагр. 10-29.

<sup>49</sup> Член 35 (2) (б) и (в) и член 36 от Конвенцията от 1951 г., бележка под линия 2 по-горе, определя ясни задължения държавите-членки да предоставят информация относно прилагането на Конвенцията от 1951 г. Събирането на информация, докладването и интервенциите за закрила са улеснени от наличието на представителства на ВКБООН в по-голямата част от държавите-страни по международните инструменти за бежанците. Приложимото вътрешно законодателство, разпоредби, наредби, инструкции, административни решения и други относими административни мерки редовно се измерват спрямо международните бежански инструменти. Вж. също Заключение на Изпълнителния комитет № 57 (XL), 1989, в парагр. (d); и Заключение на Изпълнителния комитет № 77 (XLVI), 1995, в парагр. (f).

б. Консултиране на правителствата и законодателните органи за практическото прилагане на разпоредбите на международните инструменти за бежанците,<sup>50</sup> както и подготвяне на коментари и техническа помощ за проекти на нормативни актове за бежанците и съответните административни постановления, с цел да се гарантира съответствие с международното право и стандарти, свързани с бежанците и търсещите убежище;

с. Консултиране и даване на консултации относно националните процедури за убежище или процедури за определяне на бежански статут, с гарантиран достъп до индивидуалните досиета.<sup>51</sup> ВКБООН има право да се намеси и да представи свои интервенции във всеки отделен случай на всеки етап от процедурата<sup>52</sup>. ВКБООН може освен това да участва в процедурите за даване на убежище на държавата, в подходяща форма, независимо дали на първа или втора инстанция, в консултативна роля или като участник в структурите за вземане на решения<sup>53</sup>;

---

<sup>50</sup> Вж. например: ВКБООН следва да предостави своето становище относно прилагането на международните инструменти за бежанците в ситуации на мащабен приток на бежанци: Заключение на Изпълнителния комитет № 19 (XXXI), 1980, в парагр. (d). ВКБООН освен това трябва да участва в прилагането на клаузите за прекратяване: Заключение на Изпълнителния комитет № 69 (XLIII), 1992, в Преамбула.

<sup>51</sup> Заключение на Изпълнителния комитет № 28 (XXXIII), 1982, в парагр. (e). Може също така да е необходимо ВКБООН, със съгласието на властите на страната, предоставила убежището, да удостовери, че лицето се счита за бежанец в рамките на мандата на ВКБООН: Заключение на Изпълнителния комитет № 35 (XXXV), 1984, в парагр. (e). За признаване на този елемент от контролната функция на ВКБООН в законодателството на държавите-членки на ЕС, вижте например: *Loi du 15 decembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* [Белгия], 09/07/2012, член 57/23 парагр. 1, на разположение на адрес: [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215\\_F.pdf](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/19801215_F.pdf), който дава на ВКБООН достъп до индивидуалните досиета: « Le representant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Refugies, ou son delegue, a condition que le demandeur d'asile soit d'accord peut consulter toutes les pieces, y compris les pieces confidentielles, figurant dans les dossiers de demande de reconnaissance de la qualite de refugie pendant tout le deroulement de la procedure, a l'exception de la procedure devant le Conseil d'Etat ». Според испанското законодателство за убежището, ВКБООН трябва да бъде информирана за всички молби за международна закрила. ВКБООН има достъп до всички кандидати и индивидуалните досиета на лицата, търсещи убежище, възможност да присъства на интервютата и възможност да представи писмени позиции, които да се включат в досиетата. В случай на молби, подадени по границите (включително на летищата) и в центрове за интерниране, и преди приемането на решение както по първоначални молби, така и при искане за преразглеждане на молбата, становището на ВКБООН трябва задължително да бъдат изслушано. Вж.: членове 34 и 35 от *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protection subsidiaria*, на адрес: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l12-2009.t2.html#a31](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l12-2009.t2.html#a31).

<sup>52</sup> Вж. напр. *Loi du 15 decembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* [Белгия], бележка 51 по-горе, в чл. 57/23 парагр. 2 и 3, където ВКБООН е изрично упълномощена да предостави писмено становище пред Commissaire general aux refugies et aux apatrides (CGRA) или Conseil du Contentieux des étrangers, и където се задължава CGRA да обясни защо не е последвал становището на ВКБООН. Виж също и позоваването на факта, че вземането под внимание на становището на ВКБООН в някои части на испанските процедури за предоставяне на убежище е задължително, в бележка под линия 51 по-горе. В Швейцария законодателството признава стойността на позицията на ВКБООН в процеса на вземане на решения, и предвижда Федералната служба за миграцията (1<sup>во</sup> инстанционният орган) да може да поиска от ВКБООН да представи позицията си. Вж.: Article 28, *Ordonnance 1 sur l'asile relative a la procedure (Ordonnance 1 sur l'asile, OA 1) du 11 aout 1999 (Etat le 1 janvier 2011)* [Швейцария], 142.311, 1 януари 2011 г., на адрес: [http://www.admin.ch/ch7f/rs/142\\_311/index.html](http://www.admin.ch/ch7f/rs/142_311/index.html)

<sup>53</sup> Заключение на Изпълнителния комитет № 8 (XXVIII), 1977, в парагр. (d); Заключение на Изпълнителния комитет № 28 (XXXIII), 1982, в парагр. (e); и Заключение на Изпълнителния комитет № 35 (XXXV), 1984, в парагр. (e). Вж. също, Бележка за международна закрила 2000г., бележка под линия 46 по-горе, в парагр. 24. В Европа ВКБООН участва в процедурите за определяне на бежански статут например в Италия, Австрия, Испания и Франция. От април 2005 г. ВКБООН е представена в новосъздадените Териториални комисии ("ТК") в Италия от служител на ВКБООН, който има пълни права на глас. ТК са италиански първоинстанционен орган за обработване на молби за убежище по Конвенцията от 1951г. и, от 2008г. насам, за молби за международна закрила по "Квалификационната" директива. Присъствието на ВКБООН е законово установено в *Закон № 189, 30 юли 2002 г.* и прилагането му в постановлението за процедурата за определяне на статут на бежанец *№ 303, 16 септември 2004* и потвърдено в *Законодателен декрет № 25, 28 януари 2008*, за транспониране на "Квалификационната" директива. В Австрия ВКБООН участва в специални процедури на летището така, че ВКБООН трябва да одобри случаите, при които Австрийската Федерална служба за убежището възнамерява да отхвърли молбата като "явно неоснователна" или да я отхвърли въз основа на понятието за т.нар. "безопасна трета страна". Вж. член 33(2) на *Федерален закон за предоставяне на убежище (Закон за*

- d. Да разполага с достъп до кандидатите за убежище, бежанците и завърналите се, които са признати по закон или по силата на административна практика, както и да има разрешение да упражнява надзор върху тяхното благосъстояние в приемните центрове, лагери или други селища за бежанци.<sup>54</sup> Това също така включва и съответното право на търсещите убежище и бежанците, включително и задържаните, да се свържат с ВКБООН и да бъдат надлежно информирани за това свое право;<sup>55</sup>
- e. Да се намесва и да дава становища пред съдилища или квази-съдебни институции под формата на *amicus curiae* заключения, становища или писма;<sup>56</sup>
- f. Като провежда действия за застъпничество, включително чрез публикуване на публични декларации;
- g. Като получава и събира данни и информация относно търсещите убежище и бежанците;<sup>57</sup>
- h. Издаване на правни позиции по международни въпроси, свързани с търсещите убежище и бежанците, включително насоки за критериите за допустимост за това как ситуацията в страните на произход се отнася до бежанците и други международни критерии за закрила<sup>58</sup> и насоки за тълкуването и смисъла на разпоредбите и условията, съдържащи се в международните инструменти за бежанците, по-специално Конвенцията от 1951 г.;<sup>59</sup> и
- i. Поетапно разработване на международно право и стандарти, свързани с търсещите убежище, бежанците и други засегнати лица.<sup>60</sup> Макар да е широко признато, че

*убежището от 2005г.* - *Asylgesetz 2005*) [Австрия], 1 януари 2006, [неофициален превод на английски език] на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46adc62c2.html>. В Испания ВКБООН участва в Междуведомствената комисия за убежището и бежанците ("CIAR") в качеството на наблюдател, без право на глас. CIAR се състои от представители на Министерството на вътрешните работи (председател), Министерство на външните работи и сътрудничеството, Министерство на правосъдието, Министерство на здравеопазването, социалните услуги и равенството (Държавен секретариат по социални услуги и равенство) и Министерството на труда и социалното осигуряване (бивше Министерството на труда и имиграцията). Вж.: членове 23.3 и 35 от *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la proteccion subsidiaria*, на адрес: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/112-2009.t2.html#a31](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/112-2009.t2.html#a31). Във Франция номинирани от ВКБООН оценяващи са част от вземащия решения състав на *Cour national du droit d'asile* (2<sup>ро</sup> инстанционен орган), който се състои от председател, оценяващ, излъчен от администрацията, и оценяващ, номиниран от ВКБООН. Вж.: CESEDA, член L732-1, на адрес: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006335354&cidTexte=LEGITEX T000006070158&dateTexte=20120731 &oldAction=rechCodeArticle>.

<sup>54</sup> Заключение на Изпълнителния комитет № 22(XXXII), 1981, в парагр. (III); № 33 (XXXV), 1984, в парагр. (h); № 48 (XXXVIII), 1987, в парагр. (d); № 72 (XLIV), 1993, в парагр. (b); № 73 (XLV), 1994, в парагр. (b); № 77 (XLI), 1995, в парагр. (q); № 79 (XLVII), 1996, в парагр. (p); № 48(XXXXVIII), 1987, в парагр. (4)(d).

<sup>55</sup> Заключение на Изпълнителния комитет № 8 (XXVIII), 1977, в парагр. (e)(iv); № 22 (XXXII), 1981, в парагр. III, и № 44 (XXXVII), 1986, в парагр. (g).

<sup>56</sup> ВКБООН, *Бележка за международната закрила*, 30 юни 2010г., А/АС.96/1085, в парагр. 18, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html>.

<sup>57</sup> Член 35(2)(a) от Конвенцията от 1951 г., бележка под линия 2 по-горе.

<sup>58</sup> Вж. в тази връзка, ВКБООН, *АММ и други срещу Държавен секретар по вътрешните работи - Изявление от името на Службата на Върховния комисар за бежанците на Организацията на обединените нации (ВКБООН)* 6 юни 2011 г., на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4edc7b7f2.html>.

<sup>59</sup> *Пак там*, Вж. също: Заключение на Изпълнителния комитет № 8 (XXVIII), 1977, в парагр. (g); Изпълком, *Дневен ред за закрила [Глобални консултации за международна закрила/Общи положения]*, 26 юни 2002, А/АС.96/965/Add.1, Цел 1 Точка б(2), на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d4fd0266.html>. Такива насоки са включени в *Наръчника на ВКБООН по процедури и критерии за определяне на статут на бежанец в съответствие с Конвенцията от 1951г. и Протокола от 1967г. за статута на бежанците*, бележка под линия 19 по-горе. "Насоките" допълват Наръчника на ВКБООН и са предназначени да предоставят насоки за правителствата, практикуващите юристи, отговорните за вземане на решения служители и съдебната власт, както и служителите на ВКБООН.

<sup>60</sup> Заключение на Изпълнителния комитет № 29(XXXIV), 1983, в парагр. (j). Вж. също, ВКБООН, *Бележка за международна закрила (подадена от Върховния комисар)*, 7 септември 1994, А/АС.96/830, в парагр. 68, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>; V. Turk, "The Role of UNHCR in the Development of International Refugee Law", in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights*

международната правна рамка е като цяло адекватна за покриване на различни форми на насилствено разселване, има постоянна нужда от допълване на някои нейни аспекти, идентифициране на нормативните пропуски и преодоляването им чрез постепенно разработване на нови закони и стандарти.

### 3.2. Контролната функция на ВКБООН съгласно правото за убежището на ЕС

3.2.1. Контролната функция на ВКБООН е отразена също в европейското законодателство.<sup>61</sup> Както вече отбелязахме във въведението в параграф 1.4 по-горе, първичното законодателство на ЕС отразява контролната функция на ВКБООН, по-специално в член 78(1) на ДФЕС, където се упоменава Конвенцията от 1951г., и Декларация 17 на Договора от Амстердам, която определя изискване за консултиране с ВКБООН по въпроси, касаещи политиката за даване на убежище. Вторичното законодателство на ЕС също така подчертава контролната функция на ВКБООН, по-специално чрез:

- a. Член 21 от Директивата за процедурите за убежище, който създава задължение за държавите-членки да разрешават на "ВКБООН да дава становище при изпълнение на контролни правомощия, които произтичат от член 35 от Женевската конвенция от 1951 г., на всеки компетентен орган, по отношение на всяка молба за убежище, във всеки етап от хода на процедурата", в допълнение към член 8 (б), 29 (3), 30(5) и 38 (в), които вменяват задължение за държавите-членки на ЕС да вземат под внимание информацията на ВКБООН при разглеждане на молби за статут, при определяне на трети страни като безопасни страни на произход и във връзка с процедурите за отнемане на бежански статут;
- b. Съображение 22 на "Квалификационната" директива, който гласи, че консултациите с ВКБООН "могат да предоставят полезни указания на държавите-членки, когато от тях се иска да се произнесат по предоставянето на статут на бежанец съгласно член 1 от Женевската конвенция";
- c. Съображение 10 и 17, както и членове 1(5), 9(1), 12(2), 25, 29(2), 32(2), и 50-51 на Регламент (ЕС) №439/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010г. за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището ("ЕСПОУ"), които предвиждат важна роля за ВКБООН в ръководството и дейностите на ЕСПОУ, включително представителство на ВКБООН в Управителния съвет на ЕСПОУ;<sup>62</sup> и
- d. Съображение 11 и членове 3, (3), 5 (3) (г) и 5 (4) (г) на Директивата за временна закрила, които предвиждат консултации с ВКБООН, както и че информацията от ВКБООН трябва да представлява част от основанията и да бъде упомената в Решение на Съвета за въвеждане на временна закрила.

3.2.2. В рамките на Европейския съюз ВКБООН предприема всички дейности, посочени в параграф 3.1.4 по-горе, включително като:

---

*and Realities: Evolving Concepts and Regimes* (Cambridge 1999), pp. 153-173; и "Тюрк 2010г.", бележка под линия 48 по-горе, на стр. 15.

<sup>60</sup> Както е посочено в бележка под линия 45 по-горе, контролната функция на ВКБООН е призната и в други регионални режими за бежанците: вж. напр. член VIII на Конвенцията на ОАЕ от 1969г. и Препоръка II(е) на Декларацията от Картагена от 1984г.

<sup>61</sup> Както е посочено в бележка под линия 45 по-горе, контролната функция на ВКБООН е призната и в други регионални режими за бежанците: вж. напр. член VIII на Конвенцията на ОАЕ от 1969г. и Препоръка II(е) на Декларацията от Картагена от 1984г.

<sup>62</sup> Европейски съюз, *Регламент № 439/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010 г. за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, 19 май 2010г.*, №439/2010 на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:BG:PDF>.

а. Издаване на препоръки<sup>63</sup> и доклади за практиката на държавите<sup>64</sup> и положението на търсещите убежище и бежанците в конкретни държави-членки;<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Вж. напр. ВКБООН, *Препоръки на ВКБООН към Кипър за председателството на ЕС, юли-декември 2012 г.*, юли 2012г., на адрес: <http://www.unhcr.org/4efc6aba9.html>; ВКБООН, *Препоръки на ВКБООН към Дания за председателството на ЕС*, януари – юни 2012 г., януари 2012г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f02fcb92.html>.

<sup>64</sup> Вж. напр. ВКБООН, *Подобряване на процедури за даване на убежище: Сравнителен анализ и препоръки за законодателството и практиката*, март 2010г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>; и ВКБООН, *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 27 юли 2011г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee0022.html>. Тези доклади са резултат от изследователски проекти върху прилагането на основните разпоредби на Директивата за процедурите за убежище и "Квалификационната" директива (по-конкретно член 15(в)), съответно, в избрани държави-членки.

<sup>65</sup> Вж. напр. ВКБООН, *Унгария като страна, предоставяща убежище: Наблюдения върху положението на търсещите убежище и бежанците в Унгария*, 24 април 2012г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f9167db2.html>; ВКБООН, *Препоръки на ВКБООН по важни аспекти от закрилата на бежанците в Италия*, юли 2012 г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/5003da882.html>.

- b. Намеса и становища пред квази-съдебни институции или съдилища под формата *amicus curiae* заключения,<sup>66</sup> становища<sup>67</sup> или писма;<sup>68</sup>
- c. Действие в съвещателно-консултативна роля или като наблюдател в националните процедури за убежище, определяне на бежански статут или статут на лица без гражданство;<sup>69</sup>
- d. Споделяне на информация относно начина, по който ситуацията в страните на произход се отнася до бежанците и други критерии за международна закрила и изготвяне на насоки за допустимост за определени страни, които да се използват в националните процедури за предоставяне на убежище;<sup>70</sup> и
- e. Предоставяне на коментари по проекти на законови нормативни актове - включително законодателство на ЕС - с цел да се гарантира съответствие с международното право и стандарти, отнасящи се до лица, търсещи убежище и бежанци.<sup>71</sup>

#### **4. Задължение на държавите-страни по конвенцията да сътрудничат на ВКБООН и да я подпомагат в нейните задължения да контролира прилагането на международните конвенции**

##### **4.1. Задължението на държавите да си сътрудничат с ВКБООН при упражняването на контролните ѝ функции съгласно международното бежанско право**

4.1.1. Както беше отбелязано по-горе, член 35 (1) на Конвенцията от 1951 г. и член II (1) на Протокола от 1967 г. признават контролните функции на ВКБООН и съдържа съответното

<sup>66</sup> За задълбочено представяне на експертните становища на ВКБООН (*amicus curiae*), вж. *I. срещу Министърът на правосъдието, равенството и правната реформа, по жалба на Върховния комисар за бежанците към Организацията на обединените нации*, [2004] 1 ILRM 27, Ирландия: Върховен съд, 14 юли 2003г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42cb9ac34.html>, където Съдът приема, че: "В конкретния случай възниква въпрос за публичното право и решението на съда може да засегне страни, различни от онези, които се явяват в момента пред съда. Съдът приема, че ВКБООН може да е в състояние да съдейства на съда, като отправи писмени и устни становища по правни аспекти, които са удостоверени от Върховния съд и, съответно, да бъде назначена да действа като *amicus curiae* и за тази цел да представи устни и писмени становища." Вж. също *Държавен секретар за вътрешните работи (ответник) срещу К (FC) (жалбоподател); Fogah (FC) (жалбоподател) срещу Държавен секретар за вътрешните работи (ответник)*, [2006] UKHL 46, Обединено кралство: Камара на лордовете, 18 октомври 2006г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html>.

<sup>67</sup> Като пример, Генералният адвокат Eleanor Sharpston, в нейното Заключение по делото *Bolbol срещу Bevandorlasi es Allampolgarsagi Hivatal*, C-31/09, Съд на Европейските общности, 4 март 2010г., в парагр. 16, на разположение на адрес: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=79353&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&cid=116824>, парагр. 16), отбелязва, че: "ВКБООН понякога дава становища, които са убедителни, но не са обвързващи. Неговата служба е публикувала различни становища, които се отнасят до тълкуването на член 1, раздел D от Конвенцията от 1951 г.: коментар в неговия Наръчник относно процедурите и критериите за определяне на статут на бежанец съгласно Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г., докладна записка, публикувана през 2002 г. (и преработена през 2009 г.) и становище от 2009 г. (впоследствие също преработено), което се отнася изрично до случая на г-жа Bolbol. Възнамерявам да разглеждам това последно становище като неофициално досие *amicus curiae*."

<sup>68</sup> За примери за практиките в отделни държави-членки на ЕС, вж. бележка под линия 52 по-горе.

<sup>69</sup> Вж. бележки под линия 51-53 за примери за участието на ВКБООН в националните процедури за определяне на бежански статут.

<sup>70</sup> Вж. бележки под линия 58, 59 и 65 по-горе.

<sup>71</sup> ВКБООН, *Коментари на ВКБООН по Предложение на Европейската комисия за директива на Европейския парламент и на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки (COM(2009)554, 21 октомври 2009)*, август 2010г., на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=502894:cs&lang=bg&list=502894:cs,&pos=1&page=1&nb=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>. Вж. също по-общо коментари на ВКБООН по инструментите на ЕС: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search%5C?page=&comid=4fa29fda6&keywords=eu-instruments>.



<sup>72</sup>договорно задължение на държавите-страни по конвенцията да сътрудничат с ВКБООН при упражняването на нейните функции. Член 35(1) и член II(1) конкретно предвиждат, че държавите-страни "се задължават да *сътрудничат* със Службата на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците [...] при упражняване на нейните функции и по-специално да я *улесняват* в нейните задължения да наблюдава прилагането на разпоредбите на тази конвенция [и Протокола към нея от 1967г.]" Тези разпоредби не само конкретизират общите задължения на държавите-членки на Организацията на обединените нации (ООН) да си сътрудничат с Организацията на обединените нации,<sup>73</sup> те също така служат да се установи изрична договорна връзката между Конвенцията от 1951 г. и Статута на ВКБООН, както и да се формира основа за правна рамка за мандата на ВКБООН и нейната компетентност като спомагателен орган на ООН.<sup>74</sup>

4.1.2. Задължението на държавите-страни по конвенцията да си сътрудничат с ВКБООН е по-подробно посочено в член 35 (2) и член 36 на Конвенцията от 1951 г. Съгласно член 35 (2) държавите се задължават да предоставят на ВКБООН:

"... в подходяща форма исканата информация и статистически данни относно:

- (a) положението на бежанците;
- (b) прилагането на Конвенцията [от 1951г.], и
- (c) законите, разпоредбите и указите, които в момента са в сила или предстои да влязат в сила по отношение на бежанците."

Член 36 изисква от държавите-страни по Конвенцията "да уведомяват Генералния секретар на Организацията на обединените нации за всички закони и разпоредби, които биха могли да приемат за осигуряване прилагането на тази конвенция." Въпреки че в член 36 се споменава Генералния секретар, на практика тези съобщения са насочени към ВКБООН, тъй като ВКБООН е основният орган в системата на ООН, отговарящ за бежанците, и спомагателен орган на Общото събрание на ООН.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup>Може да се каже, че съдържанието на член 35 от Конвенцията от 1951 г., бележка под линия 2 по-горе, би могло да представлява правило на международното обичайно право не на последно място защото специфичната организационна надзорна практика, разработени от ВКБООН, съчетана с последващо мълчаливо съгласие от страна на държавите по отношение на тази практика, се забелязва ясно: "Работен документ на Тюрк 67", бележка под линия 48 по-горе, на стр. 5.

<sup>73</sup> Вж. членове 2(2), 22, 55 и 56 от *Устава на Организацията на обединените нации*, 24 октомври 1945г., Серия "Договори" XVI, на адрес:

[http://www.trudipravo.bg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=985%3Austavoon&catid=79%3Auniversalnimejdunarodniaktove&Itemid=134](http://www.trudipravo.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=985%3Austavoon&catid=79%3Auniversalnimejdunarodniaktove&Itemid=134) ("Устав на ООН").

<sup>74</sup> "Работен документ на Тюрк 67", бележка под линия 48 по-горе, на стр. 6.

<sup>75</sup> "Работен документ на Тюрк 67", бележка под линия 48 по-горе, на стр.4, с препращане към член 22 на Устава на ООН, бележка под линия 72 по-горе.

4.1.3. Държавите признаха необходимостта от сътрудничество в рамките на международната общност за постигане на целите международната закрила<sup>76</sup> и по-конкретно задължението на държавите да си сътрудничат с ВКБООН в контролните й функции.<sup>77</sup> Заключителните наблюдения на органите за наблюдение на договорите за правата на човека също отразяват това задължение за сътрудничество и все по-често подчертават необходимостта държавите-страни да си сътрудничат и да се координират с ВКБООН.<sup>78</sup>

4.1.4. Държавите-страни по Конвенцията от 1951 г. имат задължение да тълкуват и прилагат разпоредбите на Конвенцията от 1951 г., включително член 35, добросъвестно и в съответствие с обикновеното им значение, и в светлината на общия дух на Конвенцията от 1951 г.<sup>79</sup> Съдът на Европейските общности е признал, че международните договори, като например Конвенцията от 1951 г., трябва да се тълкуват според правилата за тълкуване, залегнали в членове 31 и сл. на Виенската конвенция за правото на договорите<sup>80</sup>.

4.1.5. Изпълнителният комитет на ВКБООН е заявявал в редица случаи какви действия следва да предприемат държавите-страни, за да изпълнят задълженията си по силата на член 35 (1)<sup>81</sup>. Те включват, *inter alia*:

- a. Гарантиране, че кандидатите за закрила имат достъп до и са в състояние да осъществят контакт с ВКБООН<sup>82</sup>;
- b. Гарантиране, че ВКБООН има достъп до кандидатите за закрила, включително в приемателни центрове, места за задържане, лагери и други селища.<sup>83</sup>;
- c. Осигуряване на ВКБООН с информация, при поискване, относно прилагането на Конвенцията в съответните им страни<sup>84</sup>; и

<sup>76</sup>Параграф 4 на Преамбюла към Конвенцията от 1951 г., бележка под линия 2 по-горе. Редица Заключения на Изпълнителния комитет също призовават правителствата да сътрудничат с ВКБООН в по-общ план, например Заключения на Изпълнителния комитет № 5 (XXVIII), 1977, в парагр. (е), № 74 (XLV), 1994, в парагр. (с), № 90 (LII), 2001, в парагр. (с).

<sup>77</sup> Заключения на Изпълнителния комитет № 5 (XXVIII), 1977, в парагр. (е), и № 74 (XLV), 1994, в парагр. (с).

<sup>78</sup> Вж. напр. Комитет за правата на детето, *Заключителните наблюдения на Комитета за правата на детето: Узбекистан*, 7 ноември 2001 г., CRC/C/15/Add.167, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3cbbe27d4.html>, в парагр. 60: Комитетът препоръчва държавата-страна да "[п]родължи и да засили сътрудничеството си с ВКБООН."; Съвет на Европа: Комисар за права на човека, *Следвоенна справедливост и траен мир в бивша Югославия*, февруари 2012 г., стр.46, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7423b72.html>. Комисарят препоръчва: "Призовавам държавите в региона да увеличат своите усилия, в сътрудничество с ВКБООН, за да сложат край на продължителното разселване на бежанците и другите разселени лица и да им предоставят справедливи дългосрочни решения."; и Съвет на Европа: Европейска комисия срещу расизма и нетърпимостта (ЕКРН), *Доклад на ЕКРН за Украйна (четвърти цикъл на мониторинг)*, 21 февруари 2012 г., CRI(2012)6, на стр. 30, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4500532.html> и *Доклад на ЕКРН за Гърция (четвърти цикъл на мониторинг)*, приет на 2 април 2009 г., 15 септември 2009 г., CRI(2009)31, на стр. 38, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab0ed6e0.html>. В двата доклада ЕКРН насърча властите да продължат и засилят сътрудничеството си с ВКБООН, включително по отношение на реформата в законодателството и процедурите за определяне на статута по отношение на търсещите убежище и бежанците.

<sup>79</sup> Вж. членове 26 и 31 и сл. на *Виенската конвенция за правото на договорите*, 23 май 1969 г., Организация на обединените нации, Серия "Договори", том 1155, стр. 331, на разположение на адрес:

<http://www.legaltheory.org/index.php?rid=26&id=40>

<sup>80</sup> *The Queen, по искане на International Air Transport Association и European Low Fares Airline Association срещу Department for Transport*, C-344/04, Съд на Европейските общности, 10 януари 2006 г., в парагр. 40, на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0344:EN:HTML>.

<sup>81</sup> Вж. бележки под линия 49-51, 53-55, и 50-60 по-горе.

<sup>82</sup> Вж. бележка под линия 55 по-горе.

<sup>83</sup> Вж. бележка под линия 54 по-горе.

<sup>84</sup> Заключения на Изпълнителния комитет № 57 (XL), 1989, в парагр. (d); № 61 (XLI), 1990, в парагр. (i); № 65 (XLII), 1991, в парагр. (1) и (m); № 77 (XLVI), 1995, в парагр. (е); и № 79 (XL VII), в парагр. (f).

d. Осигуряване на участието на ВКБООН в прилагането на клаузите за прекратяване на действието, в съответствие с ролята на ВКБООН при контрол върху прилагането на Конвенцията от 1951 г.<sup>85</sup>.

4.1.6. За да изпълнят задължението си да сътрудничат с ВКБООН добросъвестно, държавите-страни по конвенцията трябва да предоставят на ВКБООН ефективна възможност да представи своите възгледи, да бъде консултирана и/или да разполага с достъп до информация, която да й даде възможност да изпълнява контролните си функции. Освен това, като следствие на естеството и правомощията на ВКБООН като орган с мандат от Общото събрание на ООН да предоставя международна закрила и да следи за прилагането на международните инструменти за закрила, във връзка със задължението за добросъвестно изпълнение на своите договорни задължения, държавите-страни имат задължението надлежно да вземат предвид мнението на ВКБООН.

#### **4.2. Задължение на държавите да си сътрудничат с ВКБООН при упражняването на контролните й функции съгласно правото на ЕС в областта на убежището**

4.2.1. Както вече отбелязахме в раздел 3.2 по-горе, задължението на държавите да сътрудничат на ВКБООН при упражняването на контролните й функции е отразено и в законодателството на Европейския съюз.<sup>86</sup> По-специално Декларация 17 към Договора от Амстердам, която предвижда консултации с ВКБООН в областта на хармонизирането на бежанското право и политики, може да се разглежда като конкретен ангажимент от страна на държавите-членки на ЕС да си сътрудничат с ВКБООН при упражняването на контролните й функции. В рамките на процеса на хармонизация на ЕС ВКБООН предостави подробни становища за политиките и правни становища по различните проекти на текстове, както документация, съдържаща съществена информация, както относно практиката на държавите, така и по съответните международни стандарти от бежанското право<sup>87</sup>. Както е отбелязано в параграф 3.2.1 по-горе, ВКБООН е изрично спомената в "Квалификационната" директива<sup>88</sup> и Директивата за процедурите за убежище,<sup>89</sup> като и двете съставляват основата на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ)<sup>90</sup>. Регламентът за създаване на ЕСПОУ предвижда

<sup>85</sup> Заключение на Изпълнителния комитет № 69 (XLIII), 1992, в Преамбюла.

<sup>86</sup> Задължението на държавите да си сътрудничат с ВКБООН е отразено и в националното законодателство на държавите-членки на ЕС, особено след транспонирането на законодателните разпоредби на ЕС, изброени в параграф 3.2.1 по-горе. Например задължението за сътрудничество с ВКБООН е отразено в националното законодателство на България в Закона за убежището и бежанците (*Обн., ДВ ДВ 54/31 май 2002г., изм. ДВ 31/8 април 2005г., изм. ДВ 30/11 април 2006г., изм. ДВ 52/29 юни 2007г., изм. ДВ 109/20 дек. 2007г., изм. ДВ 82/16 окт. 2009г., изм. ДВ 39/20 май 2011г.*, превод на английски език на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47f1faca2.html>), който в член 3(1) определя, че: "Република България осъществява изпълнението на задълженията си по Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола за статута на бежанците от 1967 г. чрез своите държавни органи в сътрудничество с Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците." Други примери посочени в бележки под линия 51-53 по-горе.

<sup>87</sup> Вж. Бележка за международна закрила 2000г., бележка под линия 46 по-горе, в парагр. 42.

<sup>88</sup> Вж. бележка под линия 11 по-горе, в Съображение 22.

<sup>89</sup> Вж. бележка под линия 10 по-горе, в член 21.

препратка към значението на вземането предвид на информацията на ВКБООН при (i), оценяване на ситуацията в страната на връщане, в контекста на принудителното връщане (Комитет на министрите на Съвета на Европа, *Двадесет насоки относно принудителното връщане*, 4 май 2005 г., на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>) и (ii) предоставяне на достъп на ВКБООН до търсещите убежище, до информация за молбите за убежище, и разрешаване на ВКБООН да представя своите възгледи по отношение на молбите за убежище в контекста на ускорени процедури за предоставяне на убежище (Комитет на министрите на Съвет на Европа *Насоки за защита на правата на човека в контекста на ускорените процедури за предоставяне на убежище*, 1 юли 2009г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a857e692.html>).

<sup>90</sup> В *Европейския пакт за имиграцията и убежището*, приет от държавите-членки на ЕС по време на френското председателство на ЕС, се препоръчва постоянен диалог с ВКБООН при създаването на ОЕСУ. Вж. стр. 11 на Пакта, на адрес: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

важна роля за ВКБООН, включително спазване на насоките на ВКБООН, представителство на ВКБООН в Управителния съвет на ЕСПОУ, както и участие на ВКБООН в Консултативния форум на ЕСПОУ и работните групи, наред с други форми на участие в нейното ръководство и дейности.

4.2.2. Задължението на държавите да сътрудничат с ВКБООН в надзорната ѝ роля е отразено също в съдебната практика на европейските регионални и национални съдилища, особено когато тя (i) посочва, че държавите-членки следва да вземат предвид материалите на ВКБООН при разглеждането на молбите за международна закрила, и (ii) фактът, че самите съдилища са отдали полагашо се внимание на материали на ВКБООН в своите разисквания.

4.2.3. Европейският съд за правата на човека ("ЕСПЧ") например отдавна е признал задължението на държавите-членки на Съвета на Европа да се вземат под внимание материали с произход от обективни и надеждни източници, включително агенциите на ООН, при оценката на риска съгласно член 3 от Европейската конвенция за правата на човека<sup>91</sup>, и редовно разчита на насоките, докладите, становищата и официалните интервенции на ВКБООН в неговото правораздаване<sup>92</sup>. По-точно, ЕСПЧ отдава дължимото значение на заключенията на ВКБООН относно нуждите от международна закрила на всяко отделно лице<sup>93</sup>. От своя страна Съдът в съединените дела на *NS v. Secretary of State for the Home Department* и *ME and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*,<sup>94</sup> цитира с одобрение практиката на Европейския съд по правата на човека да използва становищата на ВКБООН при оценяване на рисковете, на които може да е изложен кандидатът за международна закрила в държавата-членка, компетентна да разглежда молбата по силата на Регламент "Дъблин II" ("компетентна държава"). Поспециално Съдът на Европейските общности отбелязва, че държавите-членки на ЕС биха могли да се позовават на информацията като тази, цитирана от Европейския съд по правата на

---

<sup>91</sup> Вж. напр. *Salah Sheekh срещу Нидерландия*, Жалба № 1948/04, ЕСПЧ, 11 януари 2007 г., в парагр. 136, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45cb3dfd2.html>. Съветът на Европа също упоменава значението на вземането предвид на информацията на ВКБООН при (i) оценяване на ситуацията в страната на връщане, в контекста на принудителното връщане (Комитет на министрите на Съвета на Европа, *Двадесет насоки относно принудителното връщане*, 4 май 2005 г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>) и (ii) предоставяне на достъп на ВКБООН до търсещите убежище, до информацията за молбите за убежище, и разрешаване на ВКБООН да представя своите възгледи по отношение на молбите за убежище в контекста на ускорени процедури за предоставяне на убежище (Комитет на министрите на Съвета на Европа *Насоки за защита на правата на човека в контекста на ускорените процедури*, 1 юли 2009, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a857e692.html>).

<sup>92</sup> Вж. например *Хирси Джамаа и други срещу Италия*, бележка под линия 15 по-горе, в парагр. 203; *Суфи и Елми срещу Обединеното кралство*, Жалби № 8319/07 и 11449/07, ЕСПЧ, 28 юни 2011 г., в парагр. 231-234, и 245 и сл., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e09d29d2.html>; *М.С.С. срещу Белгия и Гърция*, Жалба № 30696/09, ЕСПЧ, 21 януари 2011 г., в парагр. 229, 255, 300-304 и 347-349, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html>

<sup>93</sup> *Джабари срещу Турция*, Жалба № 40035/98, ЕСПЧ, 11 юли 2000, в парагр. 41, на разположение на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html>. Вж. също, *Preventing harm to refugees and migrants in extradition and expulsion cases: Report of the CoE Parliamentary Committee on Migration, Refugees and Population, Rule 39 indications by the European Court of Human Rights*, Документ № 12435, ноември 2010 г., на адрес: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12435.htm>, където докладчикът: "насърчава по-нататъшното сътрудничество между ВКБООН и органите в Страсбург за укрепването на механизма по Правило 39. Докладчикът приканва органите в Страсбург да отдадат "дължимото внимание" на становищата на ВКБООН, когато разглеждат въпроси, касаещи *refoulement* на търсещите убежище и бежанците, които очевидно са свързани със сърцевината на мандата на двете организации в защита на човешките права. Докладчикът също така приветства стъпките, предприети от ВКБООН за повишаване на осведомеността за временни мерки и тяхното прилагане и насърчава Службата да продължи работата си в тази област."

<sup>94</sup> *N. S. (C 411/10) срещу Secretary of State for the Home Department и M. E. (C 493/10) and others срещу Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 и C-493/10, Съд на Европейските общности, 21 декември 2011 г., на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ef1ed702.html> ("NS и ME").

човека в *M.S.S. v. Belgium and Greece*<sup>95</sup>, където Европейския съд по правата на човека изрично се позовава на документи на ВКБООН с цел да оцени риска кандидатът за статут да бъде подложен на нечовешко или унижително отнасяне в компетентната държава по смисъла на член 4 от Хартата на ЕС.<sup>96</sup>

4.2.4. Националните съдилища на държавите-членки на ЕС освен това са се позовавали на насоките и материалите на ВКБООН в своята съдебна практика по отношение на нуждите от международна закрила на търсещите убежище и бежанците и надлежно са ги взели под внимание в разискванията си<sup>97</sup>.

4.2.5. Държавите-членки на ЕС също така признават контролната функция на ВКБООН и по други начини, чрез изрично позоваване на консултативната роля ВКБООН в националното законодателство в областта на убежището, като оправят искане към ВКБООН да предостави своите коментари по националното законодателство за убежището, както и като отправят искане за помощ от ВКБООН при изграждането на системи за убежище. В България например справочният доклад *Бежанците в България. Изграждане на национална система за закрила на бежанците 1993-2003*. представлява подробно описание на сътрудничеството между българската държава и ВКБООН в изграждането на система за убежище въз основа на принципите и стандартите, включени в Конвенцията от 1951 г., както и изрично признаване на задължението на държавата да сътрудничи на ВКБООН при упражняване на надзорната ѝ роля.<sup>98</sup>

### **4.3. Задължение на държавите да поискат от ВКБООН да представи своите възгледи в контекста на производствата по дъблинската процедура, когато ВКБООН вече е публикувала съответната информация за положението на търсещите убежище и бежанците в потенциалната компетентна държава**

4.3.1. Въз основа на гореизложените преглед на международното бежанско право и законодателството в областта на убежището на ЕС, както и практиката на държавите-членки на

---

<sup>95</sup> Бележка под линия 92 по-горе.

<sup>96</sup> *NS и ME*, бележка под линия 94 по-горе в парагр. 88-94.

<sup>97</sup> Вж. например: В Камарата на лордовете, дело на *R. (no искане на Adan (Lul Omar)) срещу Secretary of State for the Home Department, R. срещу Secretary of State for the Home Department Ex p. Subaskaran, R. (no искане на Aitseguer) срещу Secretary of State for the Home Department (No.2)*[2000] UKHL 67 [2001] 2 AC 477, стр. 520, лорд Стейн коментира, че: "Договарящите се държави са длъжни да си сътрудничат с ВКБООН. Ето защо не е изненадващо, че Наръчникът на ВКБООН, макар да не е задължителен за държавите, има висока стойност като убедителен документ и на него силно разчитат националните съдилища и трибунали." В *R срещу Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*, [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, UK High Court (England and Wales), 29 юли 1999, на адрес: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6b41c.html>, Лорд Саймън Браун отбелязва по отношение на Насоките на ВКБООН за задържането на лица, търсещи убежище, че "на тези насоки трябва да се отдаде значително внимание." В *Държавен секретар за вътрешните работи (ответник) срещу K (FC) (жалбоподател); Fornah (FC) (жалбоподател) срещу Държавен секретар за вътрешните работи (ответник)*, [2006] UKHL 46, Обединено кралство: Камарата на лордовете, 18 октомври 2006, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html>, Камарата на лордовете използва *Насоките на ВКБООН за свързано с половата принадлежност преследване*, за да определи обхвата на член 1 на Конвенцията от 1951г., като посочва, че: "Насоките на ВКБООН, очевидно основаващи се на внимателен прочит на международните документи, предоставят много точна и полезна дестилация на техния ефект." В *S.O.A. срещу Minister for Justice, Equality and Law Reform and Anor* (2009), [2009] IEHC137, Ирландия: High Court, 24 март 2009, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d04982.html>, Ирландският върховен съд следва *Насоките на ВКБООН за алтернативата за бягство вътре в страната*, като отбелязва, че Насоките "несъмнено са ценна помощ, когато се разглежда преместване вътре в страната като алтернатива на убежището, когато е установено наличие на преследване."

<sup>98</sup> Българската Държавна агенция за бежанците и ВКБООН, *Справочник: "Бежанците в България. Изграждане на национална система за закрила на бежанците 1993-2003"*, юни 2004, на адрес:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42b8072d4.html>.

ЕС, става ясно, че е налице задължение за държавите-членки на ЕС добросъвестно да сътрудничат на ВКБООН при упражняване на нейната контролна функция.

4.3.2. По-специално в рамките на процедури по силата на Регламент "Дъблин II" (т.е. при определяне на компетентната държава или решаване дали да се поеме отговорност по силата на член 3(2) от Регламент "Дъблин II"), това задължение за сътрудничество включва *inter alia*(i) осигуряване на възможност на ВКБООН да представи своите възгледи пред всеки компетентен орган по отношение на отделните молби и (ii) добросъвестно вземане предвид на материали, предоставени от ВКБООН, и отдаване на необходимото значение на становищата, изразени от ВКБООН.

4.3.3. Не съществува обаче допълнително задължение държавите-членки да искат от ВКБООН да представя своето становище по всяка без изключение процедура по силата на Регламент "Дъблин II" (или друга процедура), когато (i) съответните документи на ВКБООН вече съществуват, (ii) насоките са достатъчно ясни и актуални, (iii) ВКБООН има достъп до бежанците и търсещите убежище (а бежанците и търсещите убежище разполагат с ефективно право да се свържат с ВКБООН), както и информация за индивидуалните молби за убежище, процедурата по предоставяне на убежище и тълкуването и прилагането на правните норми, и (iv) ВКБООН разполага с възможност да представи своите възгледи във всеки етап на производството в съответствие с член 21 от Директивата за процедурите за убежище.

## 5. Мнение на ВКБООН по въпроси 2 и 3(а), отправени до Съда

ВКБООН предлага следните конкретни отговори на въпросите, отправени към Съда на Европейските общности Административен съд София-град:

а. *Въпрос 2:* Член 18 на Хартата на ЕС, който изрично включва принципите и стандартите на отнасяне, съдържащи се в Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. и изискванията на Договорите, съдържа следните типове закрила на бежанците и търсещите убежище: (i) закрила от *refoulement*, включително недопускане на отхвърляне на границата; (ii) достъп до територии за целите на допускането до справедливи и ефективни процедури за определяне на статута и нуждите от закрила; (iii) разглеждане на всяка молба за убежище в рамките на справедливо и ефективно производство за предоставяне на убежище и ефективно средство за правна защита в приемащата държава; (iv) достъп до ВКБООН (или нейните партньорски организации); (v) отнасяне в съответствие с адекватните условия за прием; (vi) предоставяне на бежански статут или статут на субсидиарна закрила, когато критериите са изпълнени; (vii) осигуряване на бежанците и търсещите убежище лица възможност да упражняват основните си права и свободи; и (viii) придобиване на сигурен статут.

б. *Въпрос 3 (а):* Договорите за ЕС и вторичното законодателство, които вменяват задължение за спазване на Конвенцията от 1951 г., налагат задължение на държавите-членки да си сътрудничат с ВКБООН при упражняването на надзорните ѝ функции, включително в контекста на производството по силата на Регламент "Дъблин II", а следователно-членки се задължават (i) да осигурят на ВКБООН възможност да представи своите възгледи пред всеки компетентен орган във връзка с индивидуалните молби и (ii) надлежно да вземат предвид становищата на ВКБООН

**ВКБООН, август 2012г.**