

ЕФЕКТИВНА ЛИ Е ПРАВНАТА РАМКА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СИСТЕМА ЗА УБЕЖИЩЕ?

доц. Ангел АНАСТАСОВ, д.ю.н.,
Институт за държавата и правото,
Българска академия на науките

Assoc. Prof. Angel ANASTASOV, Dr. Sc.
Institute of State and Law,
Bulgarian Academy of Sciences

Резюме: Липсата на справедлива система за убежище, която обективно да отчита както правата на кандидатите за убежище, така и законните интереси на отделните европейски държави, доведе до необходимостта от хармонизиране на стандартите в тази област. В доклада са разгледани някои тенденции в съдебната практика на Съда на Европейския съюз и Европейския съд за правата на човека, които имат значение за еднаквото прилагане на нормативните изисквания за предоставяне на убежище. Направен е критичен анализ на правната рамка на европейската система, включително постигнатата договореност между ЕС и Турция от март 2016 г.

Ключови думи: право на ЕС, убежище, забрана за връщане.

Summary: The lack of a fair asylum system, which objectively take into account both the rights of asylum seekers and the legitimate interests of individual European countries, led to the need for harmonization of standards in this area. The report examined some trends in the jurisprudence of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights, which are important for the uniform application of the statutory requirements for asylum. A critical analysis is made of the legal framework of the European system, including the agreement between the EU and Turkey from March 2016

Keywords: EU law, asylum, non-refoulement.

Въведение

Европейският съюз е разработил правна рамка за предоставяне на убежище, която обаче се оказва недостатъчно ефективна да отговори на масовите потоци от хора от развиващите се страни, една част от които са преследвани в своите държави, но една по-голяма част търсят по-добър живот, предимно в Европа. Липсата на справедлива система за убежище, която справедливо да отчита както правата на кандидатите за убежище, така и законните интереси на отделните европейски държави, доведе до необходимостта от хармонизиране на стандартите за предоставяне на убежище.

С въвеждането на някои единични и прибързани мерки, като договореността между ЕС и Турция от март 2016 г., ЕС потвърди, че не притежава устойчива правна рамка, която да гарантира и обективно да отчита както правата на кандидатите за убежище, така и законните интереси на отделните европейски държави.

На срещата на Съвета на Европейския съюз на 15 и 16 октомври 1999 г. бе договорено да се създаде Обща европейска система за убежище, основана на

прилагането на Женевската конвенция от 1951 г. за статута на бежанците, допълнена с Нюйоркския протокол от 1967 г. Обърнато бе особено внимание на гаранциите, че никое лице няма да бъде върнато на територията, на която то е било изложено на опасност от преследване. Заключениета на Европейския съвет предвиждаше, че Общата европейска система за убежище трябваше да включи в краткосрочна перспектива сближаването на нормите относно признаването на бежанците и мерките за субсидиарни форми на закрила, които да прилагат сходен статут на всяко лице, което се нуждае от такава закрила. Сближаването на тези норми и мерки трябваше да допринесе за ограничаване на вторичното придвижване на търсещите убежище между държавите членки в случаите, когато това придвижване се дължи на различия в правната регламентация на държавите членки. Очевидно обаче, тези надежди не се оправдаха.

Съдебната практика на Съда на Европейския съюз и Европейския съд за правата на човека за правото на убежище

Съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) и Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) заема важно място за еднаквото прилагане на правната рамка на европейската система за убежище. Немалко дела са заведени в СЕС по интерпретирането на Директивата на Съвета 2004/83/ЕС от 29 април 2004 относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила.

Първият случай, който бе на вниманието на СЕС се отнасяше до правото на убежище, което се регулира от Регламент ЕС № 343/2003¹. Според този акт само една държава е отговорна за разглеждането на молбата за убежище, като се установиха определени критерии, за определяне на държавата, която е отговорна за всяка молба. Такива са принципа за събиране на семейства, притежание на разрешения за пребиваване, незаконно влизане и престой в държава членка, законно влизане в държава членка, подаване на молба в международна транзитна зона на летище.

Ако никоя държава членка не би могла да бъде идентифицирана в съответствие с тези критерии, молбите за убежище трябва да се разглеждат от тази държава, в която за първи път е подадена молба. По делото *Migrationsverket v. Petrosian and Others*², граждани от Армения и Украйна подават молби за убежище в Швеция, след като такава им е отказано във Франция. Съдът обаче не разглежда въпроса коя държава членка е отговорна за разглеждането на молбата за убежище, а се ограничава със срока за административното придвижване на молбите за убежище.

Първото дело на СЕС за интерпретиране на чл. 15 (в) на Регламент ЕС № 343/2004 за предоставяне на субсидиарна защита на цивилни граждани, които са предмет на насилие във военен конфликт, е *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*³. На физическите лица, иракски граждани е отказано разрешение за временно пребиваване

¹ Регламент № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. 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.

² C-19/08, European Union, European Court of Justice, 29 January 2009.

³ C-456/07, European Union, European Court of Justice, 17 February 2009.

на основание, че те не са успели да докажат, че при техните индивидуални случаи те биха се изложили на сериозни вреди, ако се завърнат в Ирак.

Според СЕС, цивилно лице има право да получи субсидиарна защита без да представя доказателства за неговите лични обстоятелства, които биха довели до насилие над неговата личност. Съдът счита, че достатъчно основание за получаване на субсидиарна защита е наличието на реален риск за молителите. Логиката на Съда е, че цивилните граждани са изложени на безразборно насилие както пряко, така и непряко, в случаите на въоръжени конфликти. СЕС подчертава, че тази интерпретация на Регламент ЕС №343/2003 е в съответствие със съдебната практика на ЕСПЧ във връзка с чл. 3 на Европейската конвенция по правата на човека.

За разлика от Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи не се позовава изрично на правото на убежище. Това не означава обаче, че ЕСПЧ не разглежда дела за предоставяне на убежище. Чрез интерпретациите на различни аспекти на изпълнението на чл. 3 от този съд, Европейската конвенция се е превърнала в общопризнат юридически инструмент на европейската система за правото на убежище. В делото на *Lilia, Julia and Eleonora Alimzhanova and Alexijs Lisikov v. Sweden*⁴, Европейската конвенция за правата на човека не гарантира правото на убежище, а само забранява експулсирането на лица към държава, в която те могат да бъдат предмет на отношение, което е в противоречие с нейния чл. 3.

ЕСПЧ е имал възможност да се произнесе по дела за непредоставяне на статут на бежанец на предполагаем терорист (*Bundesrepublik Deutschland v. B and D*⁵), както и за неприлагане на принципа за забраната за връщане за лице, което представлява опасност за националната сигурност на приемащата държава (*Chahal v. The United Kingdom*⁶ and *Saadi v. Italy*⁷).

Определен интерес представлява взаимоотношението между мигрантското и наказателното право. По случаите *El Dridi* и *Achghabian* СЕС счита за несъвместими националните наказателни мерки, наложени поради нарушаване на мигрантските норми и разпоредбите на Директивата на ЕС за връщането (EU Returns Directive). В своето решение по случая *Skerdjan Celaj* (C-290/14) от 1 октомври 2015 обаче г. СЕС приема че обстоятелствата по това дело са специфични и затова не трябва да се следва установената съдебна практика, установена с цитираните по-горе дела.⁸

Споразумението между ЕС и Турция

Според постигнатото споразумение всички нови нередовни мигранти, отиващи от Турция към гръцките острови, ще бъдат връщани в Турция, считано от 20 март 2016 г. Споразумението гарантира, че молбата на всеки кандидат за убежище ще бъде разглеждана индивидуално на гръцките острови. Според авторите на споразумението нямало да се нарушава правото на ЕС и международното право, като се изключи

⁴ 38821/97, Council of Europe, European Court of Human Rights, 24 August 1999.

⁵ Joined Cases C-57/09 and C-101/09, Council of Europe, European Court of Human Rights, 9 November 2010.

⁶ Council of Europe, European Court of Human Rights, Application no. 22414/93, 15 November 1996.

⁷ A Council of Europe, European Court of Human Rights, Application no. 37201/06, 28 February 2008.

⁸ Вж. Majcher Isabella. *The CJEU's Ruling in Celaj: Criminal penalties, entry bans and the Returns Directive.*

колективното експулсиране. Едва ли има по-явно противоречие между двете декларации, посочени по-горе – от една страна „всички“ нередовни мигранти ще се връщат, които отиват от Турция към гръцките острови, а от друга страна няма да се допуска колективно връщане, като се спазва забраната за връщане. Остава открит въпросът и доколко временна е тази договореност.

В договореността специално се подчертава, че всяка молба за убежище ще се разглежда индивидуално от гръцките власти в съответствие с Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила. Приложното поле на тази Директива обхваща гръцките острови, но не и вътрешните морски води и териториалното море – 12 мили, тяхното дъно и неговите недра са част от територията на Турция. Извън обхвата на тази Директива е и откритото море, което е извън юрисдикцията на държавите.

Гърция трябва да признае на Турция статут на трета сигурна страна, към която мигрантите могат да бъдат връщани и в която те да се ползват с международна защита. Мигрантите, които се връщат в Турция трябва да бъдат защитени в съответствие с международните стандарти и особено забраната за невръщане. Трябва да се подчертае, че Турция трябва да следва правилата на ЕС, залегнали в Директивата за процедурите за предоставяне на убежище, които дефинират „сигурната трета страна“, като страна, в която физическите лица не чувстват техния живот или свобода заплашени на основа на раса, религия, националност, членство в определена социална група (това са критерии, намерили място в Женевската конвенция за бежанците); няма риск за нанасяне на сериозни вреди по смисъла на дефиницията на ЕС за субсидиарна защита – смъртно наказание, изтезания; заинтересованите лица не трябва да се изпращат към несигурна трета страна. Забраната за преместване, ако има вероятност лицето да бъде подложено на мъчения, е залегнала в съдебната практика на ЕСПЧ.

Специфичен интерес представлява въпросът доколко Турция е сигурна страна от гледна точка на спазването на правата на човека и особено правото на изразяване. Европейската комисия всъщност вече отговори положително на този въпрос и молби от турски граждани за предоставяне на убежище, би трябвало да се отхвърлят като неоснователни. Според споразумението Турция трябва да предприеме необходимите мерки за предотвратяване на нови канали за нелегална миграция от Турция и към ЕС, като сътрудничи със съседните държави и ЕС. В тази връзка България има основания да бъде загрижена от откриване на нов канал за използване от кандидати за убежище през Черно море. Такива случаи, разбира се, трябва да се решават съгласно действащите правила на ЕС за предоставяне на убежище. Очевидно е, че Турция не е водена единствено от чисто безкористни подбуди за сключване на споразумението с ЕС. Считам, че помощта на ЕС няма да са ограничи с тези 3 милиарда евро плюс допълнителните 3 милиарда, обещани до края на 2018 г. за посрещането на нуждите на сирийските бежанци срещу предварително заявени намерения, как средствата ще бъдат използвани. Турция трябва да изпълни общо 72 изисквания и декларира, че може да го направи. Турция използва това споразумение и за активизиране на процеса на присъединяването си към ЕС. Двете страни решават да отворят Раздел 3 след отварянето на Раздел 17 през декември 2015 г.. За десетте години на преговори с ЕС,

Турция е успяла да затвори само един Раздел, като в споразумението от март 2016 г. не се поемат ангажименти във връзка с процеса на присъединяването на Турция към ЕС. Този процес е доста дълъг и неясен, като се има предвид, че евентуалното споразумение трябва да се ратифицира от парламентите на 28-те държави-членки на ЕС.

Мигрантите, които биха обжалвали административни решения отнасящи се до техни молби за убежище, трябва да се обърнат към гръцките съдилища. Теоретично погледнато, след изчерпване на процесуалните средства за защита чрез гръцката административно-правна система, или ако достъп до тази система им е отказан, молителите биха могли да се обърнат с жалба до ЕСПЧ с иск за обявяване на съответните решения за нищожни, поради възможни нарушения на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. На практика обаче, едва ли вътрешноправната система на Гърция би могла ефективно да поеме административното обслужване на няколко стотин хиляди кандидати за убежище годишно, което би довело до възможен правен и организационен хаос.

Споразумението между Турция и ЕС страда и от включването на солидни гаранции за неговото изпълнение, в това число определен контрол върху изпълнението на предприетите задължения от двете страни и по-специално гаранциите за прилагане от Турция на Женевската конвенция от 1951 за всички бежанци.

Според член 263 от Договора за Функционирането на ЕС⁹, Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по иски на държава членка, на Европейския парламент, на Съвета или на Комисията, на основание нарушаване на договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение. В тази връзка, би могло да се поиска мнението на Съда за законосъобразността на споразумението между ЕС и Турция от март 2016 г.. Такъв иск би могъл да бъде заведен в срок от два месеца от публикуването на акта, като Съдът на ЕС може да обяви атакуваното споразумение за недействително.

Усъвършенстване на правната рамка на европейската система за убежище

Всички държави-членки на ЕС са ратифицирали Женевската конвенция за бежанците от 1951 г.¹⁰, която представлява основният международноправен инструмент за предоставяне за убежище.

Европейската система за убежище, в основата на която е залегнала системата от Дъблин, се оказва неподходяща за масовите потоци от мигранти, които заляха Европа в последните няколко години. Действащият механизъм за предоставяне на убежище постави държавите-членки на ЕС в неравностойно положение и необходимост от преразглеждане на каналите за влизане на нуждаещите се от защита на основата на принципите на отговорност и солидарност.

⁹ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, достъпен на адрес <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

¹⁰ Конвенцията на ООН за статута на бежанците е приета на 28 юли 1951 г. от Конференцията на ООН по статута на бежанците и лицата без гражданство. Ратифицирана е със закон на Народното събрание от 22 април 1992 г.; допълнена със закон на Народното събрание от 1 април 1993 г. В сила за Република България от 10 август 1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15 октомври 1993 г.

Централно място в плана за широкообхватна реформа представен от Европейската комисия през април 2016 г., заема съществената промяна на Регламента приет през 1990 г. в Дъблин. Според този юридически инструмент и което съответства на Женевската конвенция за бежанците от 1951 г., бежанците трябва да търсят убежище в първата сигурна страна, в която те пристигат. Този принцип се обезсмисли практически обаче след като германският канцлер Ангела Меркел, излезе с официална декларация през август миналата година, че всеки сирийски бежанец в Германия е добре дошъл да остане там.

В началото на април 2016 г. Европейската комисия излезе с някои предложения за структурно подобряване на общата европейска система за убежище, в това число, създаване на справедлива система за определяне на държавата, която е компетентна за разглеждане на молбите на търсещите убежище; по-нататъшно хармонизиране на процедурите по предоставяне на убежище и намаляване на факторите, привличащи хората към определен малък брой държави; предприемане на мерки за възпиране и санкциониране на незаконните вторични движения; засилване на оперативните функции на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището; укрепване на системата Евродак за по-доброто съхраняване и обмен на дактилоскопични отпечатъци, което да се използва за намаляване на незаконната миграция.

България е особено заинтересована в реформираната Обща европейска система за убежище да залегнат определени елементи, в това число, външните граници на ЕС да се охраняват по начин, гарантиращ сигурността на целия ЕС; в случаите на внезапен миграционен натиск да се оказва подкрепа на засегнатите държави; да се преустанови политиката на отворените врати и да се създадат ясни правила за преминаване на държавните граници; както и да се въведат строги правила, санкциониращи виновното поведение и злоупотребите с правата, дадени на лица, търсещи закрила.¹¹

Заклучение

Правната рамка на европейската система за убежище не успя да гарантира равнопоставеност на всички държави-членки на ЕС за създаване на безопасни канали на нуждаещите се от закрила лица. Набелязаните направления за реформиране на тази система не би трябвало да бъдат обаче в противоречие със задължението на правителствата на страните-членки на ЕС да инвестират в работната сила на държавите си за осигуряване на достойни условия за живот на своите граждани.

Като надежден и отговорен партньор на ЕС, България би могла да предложи система от мерки за пълноправна и скорошна интеграция на новоприетите бежанци у нас в секторите на националната икономика, където има необходимост. Със създаването на необходимите социално-икономически механизми, зачезващи български села и пустеещи земи например, биха могли да заживеят нов живот и с помощта на компетентни и отговорни бежанци, които са интегрирани в българското общество.

¹¹ Вж. интервюто на г-жа Петя Първанова, председател на Държавната агенция за бежанците във в-к „Монитор“, 25 април 2016 г.

Използвана литература:

1. Регламент № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. 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.
2. 38821/97, Council of Europe, European Court of Human Rights, 24 August 1999.
3. Council of Europe, European Court of Human Rights, Application no. 22414/93, 15 November 1996.
4. A Council of Europe, European Court of Human Rights, Application no. 37201/06, 28 February 2008.
5. Majcher Isabella. *The CJEU's Ruling in Celaj: Criminal penalties, entry bans and the Returns Directive*.
6. Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, достъпен на адрес <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
7. Конвенцията на ООН за статута на бежанците е приета на 28.07.1951 г. от Конференцията на ООН по статута на бежанците и лицата без гражданство. Ратифицирана е със закон на Народното събрание от 22.04.1992 г.; допълнена със закон на Народното събрание от 1.04.1993 г. В сила за Република България от 10.08. 1993 г. Обн., ДВ, бр. 88 от 15.10.1993 г.
8. C-19/08, European Union, European Court of Justice, 29 January 2009.
9. C-456/07, European Union, European Court of Justice, 17 February 2009.
10. Joined Cases C-57/09 and C-101/09, Council of Europe, European Court of Human Rights, 9 November 2010.