



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

ПРАВНИ СЪОБРАЖЕНИЯ ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ЗАЩИТА И ВРЪЗКАТА МЕЖДУ БЕЖАНЕЦА И ТРЕТАТА СТРАНА В КОНТЕКСТА НА ВРЪЩАНЕТО И ТРАНСФЕРА КЪМ ТРЕТАТА СИГУРНА СТРАНА

Въведение

1. Този доклад има за цел да обобщи позицията на ВКБООН, като отразява международното право и практика, относно достъпа до защита и права в контекста на трансфера към „първи страни на убежище“ и „сигурни трети страни“. Той изследва конкретно релевантността на връзката между бежанеца и третата страна при прилагането на тези концепции, както и въпросът за достъп до защита и ниво на защита, което трябва да бъде гарантирано от третата страна. Еволюцията на позицията на ВКБООН и документите, в които тя е била изразена, са посочени в препратките.

2. В съответствие с общата държавна практика и международното право гарантирането на защита за бежанците и на достъпа до човешки права за отделните бежанци е отговорност на държавата, в която се намират бежанците, или с други думи на държавата, която има юрисдикция спрямо тях. Това отразява основната отговорност за защита на държавата, в която лицето пристига и търси международна защита. В същото време бежанците нямат неограничено право да избират своята „страна за закрила“¹. Техните намерения обаче би трябвало да бъдат взети предвид². Бежанците могат да бъдат върнати или прехвърлени в държава, в която те са намерили, могли са да намерят или съгласно официално споразумение могат да намерят международна закрила. Конвенцията от 1951 г. относно статута на бежанците, както и нейният Протокол от 1967 г. не забраняват подобно връщане или трансфер. Съгласно заключенията по темата от Изпълнителния комитет на ВКБООН в случаите, когато бежанците и търсещите закрила се преместят по незаконен начин от държава, в която вече са получили закрила, те могат да бъдат върнати в тази държава³. Освен това съгласно заключенията по темата на Изпълнителния комитет на ВКБООН когато изглежда, че лице, преди да поиска убежище, вече има връзка или близки връзки с друга държава, от нея/него може да бъде поискано, ако изглежда разумно, да потърси убежище от тази държава⁴.

Общи съображения при кандидатстването за убежище в първата страна и концепции за трета сигурна страна

3. Концепцията за „първа страна на убежище“ е общо прилагана в случаи, в които в предишна държава лицето вече е намерило международна защита, която продължава да бъде достъпна и действаща за засегнатия индивид. Прилагането на концепцията изисква индивидуална оценка на това дали бежанецът ще бъде приет обратно в „първата страна на убежище“, дали там ще му бъде предоставен законен престой⁵, дали ще му бъдат дадени стандарти на третиране, съответстващи на Конвенцията от 1951 г. и нейния Протокол от 1967 г., както и международни стандарти за човешки права, включително, но не и ограничено до, защита от връщане.

¹ ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни и/или многостранни споразумения за прехвърляне на търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 3(i), <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>. ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003, ал. 11, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>.

² Пак там, Изпълнителен комитет, Заключение № 15 (XXX) 1979 г., ал. (з) (iii).

³ Изпълнителен комитет, Заключение № 58 (XL) 1989 г., ал. (е).

⁴ Изпълнителен комитет, Заключение № 15 (XXX) 1979 г., ал. (з) (iv).

⁵ „Законен престой“ означава позволен, редовен престой с някаква продължителност, която е интегрална за това бежанецът да се възползва от права и е необходима, ако държавата ще приложи задълженията си съгласно Конвенцията от 1951 г., вж. ВКБООН, „Законно пребиваващи“ - Бележка за тълкуването, 3 май 1988 г., ал. 11, 21 и 23, <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>.

⁶ Изпълнителен комитет, Заключение № 58 (XL) 1989, ал. (е) и Изпълнителен комитет, Заключение № 85 (XLIX) 1998 г., ал. (aa). ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003 г., ал. 15, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. ВКБООН, „Глобални консултации за международна закрила/трети път: процедури за убежище (справедливи и ефективни процедури за убежище)“, 31 май 2001 г., ЕС/GC/01/12, ал. 10 и 11, <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>. ВКБООН, „Политика на ВКБООН за закрила на бежанците и решения в градски райони“.

4. „Концепцията за трета сигурна страна“ е била прилагана в случаи, при които лице би могло или може да намери защита в трета държава или във връзка със специфичен индивидуален случай, или в съответствие с официално двустранно или многостранно споразумение между държави за трансфера на кандидати за убежище⁷. Преди трансфера е важно, спазвайки релевантните стандарти на международното право, индивидуално да бъде оценено дали третата страна ще:

- приеме (обратно) лицето;
- даде на лицето достъп до справедлива и ефикасна процедура за определяне на бежански статут и на други нужди от международна защита;
- позволи на лицето да остане, докато бъде взето решение, както и
- предостави на лицето стандарти на третиране, които съответстват на Конвенцията от 1951 г. и международни стандарти за човешки права, включително, но не и ограничено до, защита от връщане⁸.
- В случаите, в които тя или той е решен/а да бъде бежанец, тя/той би трябвало да бъде признат/а за такъв и да ѝ/му бъде предоставен законен престой⁹.

5. При някои обстоятелства трансферите или преместването на бежанци или търсещи убежище съгласно двустранно или многостранно споразумение са били извършвани при липсата на индивидуална оценка. Това би изисквало както съществуването, така и наличието на определени обективни стандарти за защита в третата държавата, а също и твърди ангажименти от тази страна, че тези, които се върнат, ще имат достъп до защита, помощ и решения в съответствие с гаранциите, описани по-горе в точка 4. Въпреки това обаче индивидуалните оценки преди трансфера са необходими за уязвими групи, включително непридружени или разделени деца, като на най-добрия интерес на детето се отдава първостепенна важност¹⁰.

Връзка с третата страна

6. Съгласно релевантните заключения на Изпълнителния комитет на ВКБООН би трябвало да се обърне внимание на концепцията, че убежището не би трябвало да бъде отказвано само на основание, че то би могло да бъде поискано от друга държава. В случаите, в които обаче изглежда, че лице, преди да поиска убежище, вече има връзка или близки връзки с друга държава, тя/той може, ако изглежда справедливо и разумно, да бъде призован/а да поиска убежище първо от тази държава¹¹. Изискването на връзка между бежанеца или търсещия убежище и третата страна не е задължително съгласно международното право. Лицето може също да бъде върнато в държава, през която тя/той е преминал/а по пътя си¹² или лицето може да бъде прехвърлено в страна, в която тя/той никога не е бил/а, но която е изразила съгласие посредством официално споразумение да носи отговорност¹³.

септември 2009 г., ал. 153 и 154, <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>. ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни и/или многостранни споразумения за прехвърляне на търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 3(vi), <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>. ВКБООН, „Съображения за концепцията за „трета сигурна страна“, юли 1996 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>.

⁷ ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни и/или многостранни споразумения за прехвърляне на търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 2, <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.

⁸ Изпълнителен комитет, Заключение № 85 (XLIX) 1998 г., ал. (aa). ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003 г., ал. 15, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. ВКБООН, „Глобални консултации за международна закрила/трети път: процедури за убежище (справедливи и ефективни процедури за убежище)“, 31 май 2001 г., ЕС/GC/01/12, ал. 14 и 15, <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>. ВКБООН, „Политика на ВКБООН за закрила на бежанците и решения в градски райони“, септември 2009 г., ал. 153 и 154, <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>. ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни или многостранни споразумения за прехвърляне на лица, търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 3(vi), <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.

ВКБООН, „Съображения за концепцията за „трета сигурна страна“, юли 1996 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>.

⁹ ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003 г., ал. 15, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. ВКБООН, „Политика на ВКБООН за закрила на бежанците и решения в градски райони“, септември 2009 г., ал. 153, <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>. ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни или многостранни споразумения за прехвърляне на лица, търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 3(vi), <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.

¹⁰ Вж. например Член 3 от Конвенцията за правата на детето (2 септември 1990 г.) 1577 UNTS 3; ВКБООН, „Насоки на ВКБООН за определяне на най-добрите интереси на детето“, май 2008 г., <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>; и Комитет на ООН по правата на детето (КПД), Общ коментар № 6 (2005 г.): „Третиране на непридружени и разделени деца извън тяхната страна на произход“, 1 септември 2005 г., CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

¹¹ Изпълнителен комитет, Заключение № 15 (XXX) 1979, ал. (h) (iv).

¹² ВКБООН, „Глобални консултации за международна закрила/трети път: процедури за убежище (справедливи и ефективни процедури за убежище)“, 31 май 2001 г., ЕС/GC/01/12, ал. 12 и 16, <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>.

¹³ ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни и/или многостранни споразумения за прехвърляне на търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 2, <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.

Като последващи действия на релевантните заключения на Изпълнителния комитет на ВКБООН самият ВКБООН последователно подкрепя това да съществува смислената връзка или свързаност, което би направило разумно и устойчиво за дадено лице да търси убежище в друга държава¹⁴. Вземането предвид на продължителността и на естеството на всеки престой, както и на връзките, базирани на семейни или други близки връзки¹⁵, увеличава приложимостта на връщането или трансфера от гледна точка както на лицето, така и на държавата. По този начин то намалява риска от незаконно движение нататък, предотвратява създаването на ситуации от типа „бежанци в орбита“¹⁶ и стимулира напредъка на международното сътрудничество и споделяне на отговорността. В този контекст трансферите в трети страни трябва да имат за цел да разширят споделянето на тежестта, както и отговорността и международното/регионалното сътрудничество, а не да бъдат изместване на тежестта. Прехвърлянето към трети страни трябва да допринася за разширяването на цялостното пространство на закрила в прехвърлящата държава, приемащата държава и/или региона като цяло¹⁷.

Достъп до закрила и ниво на закрила в третата страна

7. Като предварително условие за връщането или прехвърлянето на търсещ убежище или на бежанец в друга страна, е решаващо да бъде установено, че в тази страна тя/той има достъп до стандарти на третиране, съответстващи на Конвенцията от 1951 г., на нейния Протокол от 1967 г., както и на международните стандарти за човешки права¹⁸. Докато защитата от връщане е в центъра на принципите за защита на бежанците, стандартите за третиране, на които имат право бежанците и търсещите убежище съгласно Конвенцията от 1951 г., нейния Протокол от 1967 г., както и международното право за човешки права отиват отвъд защитата от връщане¹⁹.

8. Бежанците, които са били признати за такива и са намерили закрила в трета страна, трябва да имат възможността отново да се възползват от закрилата, която им е била предоставена преди това като бежанци. При връщането им на тях трябва да им бъде предоставен законен престой в страната и така да получат съответните права по Конвенцията от 1951 г., т.е. всички права, които са приложими като цяло за бежанците, включително защитата от връщане и достъп до законното право да търсят доходносна трудова заетост в съответствие с Членове 17, 18 и 19 от Конвенцията от 1951 г. с цел да бъде реализирано прогресивното постижение на самостоятелността²⁰.

¹⁴ ВКБООН, „Съображения за концепцията за „трета сигурна страна“, юли 1996 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>. ВКБООН, „Глобални консултации за международна закрила/трети път: процедури за убежище (справедливи и ефективни процедури за убежище)“, 31 май 2001 г., EC/GC/01/12, ал. 16 (окончателно решение), <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>. ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003 г., ал. 12, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>.

¹⁵ ВКБООН идентифицира подобни връзки като такива, които включват семейни отношения; придобити преди това права в държавата като предишно жителство или дългосрочни визити, както и езикови, културни и други подобни права. Вж. например: ВКБООН, „Съображения за концепцията за „трета сигурна страна“, юли 1996 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>; ВКБООН, „Подобряване на бежанските процедури: сравнителен анализ и препоръки за правото и практиката - подробно изследване на ключови разпоредби в Директивата за процедурите за убежище“, март 2010 г., стр. 311, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

¹⁶ Изпълнителен комитет, Заключение № 71 (XLIV) 1993 г., ал. (к).

¹⁷ ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни и/или многостранни споразумения за прехвърляне на търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 3(iv), <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.

¹⁸ Изпълнителен комитет, Заключение № 87 (L) 1999 г., ал. (l), съгласно него лицата, които търсят убежище, и бежанците трябва да бъдат третирани в съответствие с най-високите стандарти на закрила.

¹⁹ Изпълнителен комитет, Заключение № 85 (XLIX) 1998 г., ал. (aa), която подчертава, че лицата, търсещи убежище, които биват върнати в трета страна, ще бъдат третирани в съответствие с възприетите международни стандарти, ще бъдат защитени от връщане и ще могат да поискат и да се възползват от убежище. Общо събрание на ООН, „Бележка за международна закрила“, 7 юли 1999 г., A/AC.96/914, ал. 19, <http://www.refworld.org/docid/3ae68d98b.html>. отбелязва, че нито едно лице, търсещо закрила не трябва да бъде върнато в трета страна за решаване на молбата му без достатъчни гаранции, при всеки отделен случай: че лицето ще бъде прието обратно в тази страна; ще се възползва там от действаща закрила от връщане; ще има възможността да поиска и да се възползва от убежище; ще бъде третирано в съответствие с възприетите международни стандарти. ВКБООН, „Глобални консултации за международна закрила/трети път: процедури за убежище (справедливи и ефективни процедури за убежище)“, 31 май 2001 г. EC/GC/01/12, ал. 11, <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>. сочи, че осигуряването на „ефективна закрила“ изисква пълното и трайно възползване от права. Върховен комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), „Ръководна бележка за двустранни или многостранни споразумения за прехвърляне на лица, търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 3(vi), <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>. ВКБООН, „Концепцията за „закрила на друго място“, 7 Международен журнал за бежанско право 123 (1995 г.), стр. 125, в която ВКБООН „привества факта, че дефиницията за „сигурно“ вече включва не само защита от връщане, но също и отсъствието на „други нарушения на основните човешки права“, в отговор на бележка, подадена от правителството на Обединеното кралство към Междуправителствените консултации“ за „Изпращането на лица, търсещи убежище, в сигурни трети страни“.

9. Когато от третата страна все още не е било решено дали лицето, което търси закрила, е бежанец или лице, което по друг начин се нуждае от международна закрила, при завръщането му или прехвърлянето му в третата страна на лицето трябва да му бъде предоставен достъп до справедлива и действаща процедура за определяне на статут и да му бъде позволено да остане в страната, докато и освен ако не излезе окончателно отрицателно решение относно молбата за бежански статут на търсещия убежище. По време на този период търсещият убежище е в страната законно²¹. За бежанците, които са на територията, както и за бежанците, които се намират на нея „законно“, са релевантни защитните задължения съгласно Конвенцията от 1951 г., които като цяло се прилагат за бежанци, включително закрилата от *върщане*. Това включва изискването за това третата страна да предостави на търсещите убежище достъп до средства за издръжка, които са достатъчни, за да бъде поддържан адекватен стандарт на живот²², както и да предприеме стъпки, за да направи възможно прогресивното постижение на самостоятелността²³. По този начин въпреки че упражняването на правото на самостоятелна заетост съгласно Член 18 от Конвенцията от 1951 г. може да бъде отложено за ограничен период от време, то не може да отказано за дълъг период заради държавни забавяния в процедурите за предоставяне на бежански статут²⁴. Щом бъде решено, че лицето е бежанец, на нея/него би трябвало да й/му бъде предоставен законен престой и да има достъп до съответстващите права от Конвенцията от 1951 г., както е споменато по-горе в точка 8.

10. Не може да бъде отговорено дали са налични стандарти на третиране, които съответстват на Конвенцията от 1951 г., нейния Протокол от 1967 г., както и на международните стандарти за човешки права, без да бъдат разгледани международните правни ангажименти на държавата, нейното вътрешно законодателство и самата практика на прилагането им²⁵. За да се гарантира, че достъпът до закрила е действащ и траен, индикатор с критична важност е това дали държавата е страна по Конвенцията от 1951 г. и/или на нейния Протокол от 1967 г., както и дали има достъп до основни инструменти за човешки права без никакви ограничения²⁶. Достъпът до стандарти за човешки права и до стандарти на третиране, които съответстват на Конвенцията от 1951 г. и на Протокола от 1967 г. може да бъде гарантирано ефективно и трайно, когато държавата е задължена да осигури такъв достъп съгласно международното договорно право, приела е национални закони, за да прилага съответните договори и може да разчита на действителна практика, която показва последователно спазване от страна на държавата на нейните международни правни задължения.

ВКБООН
Април 2018 г.

²⁰ ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003 г., ал. 15(ж), <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>.

²¹ ВКБООН, „Препоръки за приложимите критерии и стандарти, свързани със задържането на търсещи убежище и алтернативи на задържането“, 2012 г., ал. 13, <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>. ВКБООН, „Законно пребиваващи“ - Бележка за тълкуването, 3 май 1988 г., <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>.

²² Член 11, Международен пакт за икономически, социални и културни права.

²³ ВКБООН, „Подобряване на процедурите за убежище: сравнителен анализ и препоръки за правото и практиката - подробно изследване на ключови разпоредби в Директивата за процедурите за убежище“, март 2010 г., стр. 283, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.

²⁴ (ВКБООН), Експертно мнение на ВКБООН по въпросите за правото на труд за бежанци и лица, търсещи убежище, в случая на [Сомалийската асоциация на Южна Африка срещу Отдела на Лимпопо за икономическо развитие, околна среда и туризъм] във Върховния съд в Северен Гуатенг, Претория, Южна Африка, 14 март 2013 г., 12/HCR/RSA/ADM/594, <http://www.refworld.org/docid/5215d0734.html>.

²⁵ ВКБООН, „Глобални консултации за международна закрила/трети път: процедури за убежище (справедливи и ефективни процедури за убежище)“, 31 май 2001 г., ЕС/GC/01/12, ал. 14, <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>. ВКБООН, „Подобряване на процедурите за убежище: сравнителен анализ и препоръки за правото и практиката - подробно изследване на ключови разпоредби в Директивата за процедурите за убежище“, март 2010 г., стр. 283, <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>. ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г. г.), февруари 2003 г. г., ал. 15 (е), <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. ВКБООН, „Ръководна бележка за двустранни или многостранни споразумения за прехвърляне на лица, търсещи убежище“, май 2013 г., ал. 3(iii) и 3(viii), <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.

²⁶ ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003 г., ал. 15(д), <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. ВКБООН, „Съображения за концепцията за „трета сигурна страна“, юли 1996 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html>.

²⁷ ВКБООН, „Обобщение на заключенията за концепцията за „ефективна закрила“ в контекста на вторични движения на бежанци и лица, търсещи убежище“ (Експертна кръгла маса в Лисабон, 9-10 декември 2002 г.), февруари 2003 г., ал. 15(д), <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>. Трябва да бъде отбелязано, че заключението смята присъединяването и спазването на Конвенцията от 1951 г. и/или на нейния Протокол от 1967 г. за изключително важни, освен ако приемащата страна не може да демонстрира, че е разработила практика, която е средна на Конвенцията от 1951 г. и/или на нейния Протокол от 1967 г.