

МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА ДЕФИНИЦИЯ НА ПОНЯТИЕТО „БЕЖАНЕЦ“. РАЗШИРЯВАНЕ НА ПОНЯТИЕТО И ИЗКЛЮЧАЩИ КЛАУЗИ. ХАРАКТЕР И ДЕЙСТВИЕ НА АКТА НА ПРИЗНАВАНЕТО НА СТАТУТА НА БЕЖАНЕЦ

Пламен Георгиев

Докторант, Юридически факултет

Пловдивски университет „Паусий Хилендарски“

Резюме

Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протоколът от 1967 г. са с ключово значение от гледна точка възможността за извличане от анализа на съдържанието им на легалното определение на термина „бежанец“. Така също и за очертаване на категории лица, към които Конвенцията ще има приложение, разширявайки понятието бежанец и други, попадащи под въздействието на изключващите клаузи. Очертаването на обхвата на закрила и съотношението със законодателството на Европейския съюз, в което също са приети конкретни правни норми, свързани с процеса на хармонизиране на европейска политика, е от съществено значение за разработване на унифицирани стандарти в областта на убежището и миграцията, относими към формиране на пределите и обхвата на понятието. Оттам и за характера и действието на акта на признаването на статут на бежанец.

Ключови думи: Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., терминът „бежанец“, изключващи клаузи, законодателство на ЕС, статут на бежанец.

Мигрирането на отделни човешки индивиди, група хора или цели народи е феномен, познат още от Древността и многократно подлаган на изследване от учени в най - различни аспекти и за целите на различни области на науката. В наши дни, в процеса на световна глобализация на икономическите пазари, социалните и образователни системи и пазара на труда, миграцията, освен като пряк израз на свободата на придвижване, е поставена във фокуса на обществено внимание и като явление, отправящо редица и сериозни предизвикателства за държавните и световните политически лидери, икономисти и специалисти в различни области, пред които нито едно правителство самостоятелно не би могло да се справи¹.

¹ Вж. Цанков, В., Христова, Н. Миграционно и бежанско право, С. Издателство на ВУЗФ, 2011, стр. 11 - 20, където се съдържа общ преглед на миграционните явления и процеси и изложение за спецификата на особената закрила.

Сред тях в основна степен биват включени пазара на труда, социалните и здравни системи на отделните държави или на обединения от държави, формиращи отделни субекти на международното право². Проявите само на икономическата глобализация са толкова разнообразни, а движението на стоки и капитали в търговски обмен между отделните държави е с такава интензивност, че почти невъзможно се оказва възникналият насрещен процес - емиграцията на хора, търсещи по - добри условия за себе си и своите семейства да бъде обхванат от единна статистика, почиваща на напълно достоверни данни. Дори що се касае до международната миграция само на трудовите ресурси и формирането на глобален пазар на труда.

По подобен начин стои въпросът с мигрирането с цел по - добро образование, възможности за провеждане на лечение или упражняване на политически и социални права. Все пак по статистика, изготвена от експерти на Организацията на обединените нации, всеки десети човек на планетата е мигрант, базирайки се на разбирането, че такива са хората, които се местят от страната на обичайното им пребиваване или националност в друга държава. Очертават се и перспективи до края на века между 200 млн. и 1 млрд. души да бъдат обхванати от понятието „климатични бежанци“, които напускат досегашните си местообитания, бягайки не от войни или друга форма на преследване, а от невъзможност земята, в която живеят да ги изхрани, вследствие изменения в климата, породило антропологични промени в цели селища и местообитания³.

Авторът на настоящото изложение си постави за цел да проведе малко постеснено по обхват изследване по част от общата материя за мигрантството, поставяйки акцент върху една по - особена категория хора, които напускат тяхната страна, бягайки от природни бедствия, промени в климата или за да се спасят от преследване, война или граждански безредици, етнически и религиозни конфликти, диктаторски политически режими, заплахи за техните живот или здраве, телесен интегритет, нарушения или злоупотреби с техни човешки права.

Това са хората, търсещи убежище. В статията, без да се претендира за изчерпателност, предвид обширността на материята и възможността за анализ в различни аспекти, е обхваната правната страна на проблема, поставяйки акцента върху легалната дефиниция на понятието „бежанец“, според международноправната уредба.

² Шишков, Юри, Глобалните миграции: предизвикателства и перспективи, сп. „Геополитика“, 13 Септември 2012 г.

³ Проучване, направено за предаване, излъчено на 12.12.2016 г. по „National Geographic“.

Всичко това в контекста на съвременните тенденции в закрилата правата на човека и отчитайки динамиката на развитие в политически и социален план - глобално в Европа, и как тези проблеми рефлектират върху някои моменти от националното за Република България и наднационално нормотворчество. Едва ли се нуждае от допълнителна аргументация тезата за актуалността на изследването за персоналния обхват на понятието „бежанец“, въпреки изминалия период от време от приемането на легалната дефиниция, предвид процесите, протичащи и в наши дни, формиращи и стоящи в основата на породили се мигрантски движения, участниците, в които сочат, че напускат държавата, в която са пребивавали, търсейки международна закрила. По подобен начин стои въпросът и за характера и действието на акта по признаване, респ. учредяване на статут.

Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.⁴ е с ключово значение от гледна точка възможността за извличане от анализа на съдържанието на разпоредбата на член 1 на легалното определение на термина „бежанец“. Така също и за очертаване на категории лица, към които Конвенцията ще има приложение, придавайки в известен смисъл обратно действие по отношение времевия обхват на законовата дефиниция на понятието „бежанец“.

Според чл. 1, раздел „А“ за целите на тази конвенция⁵, терминът „бежанец“ се прилага към всяко лице, което е било считано за бежанец по силата на споразуменията от 12 май 1926 г. и 30 юни 1928 г. или по силата на конвенциите от 28 октомври 1933 г. и 10 февруари 1938 г., на протокола от 14 септември 1939 г. или на Устава на Международната организация за бежанците - т. 1, което потвърждава изложената по - горе теза за приемственост и последователност в политиката на международната общност още от началото на миналия век по въпросите за убежището. Така също и на виждането, че с приемането на Конвенцията от 1951 г. се стига до запазване на достиженията по въпросите за закрила на определени категории лица. Следващата група лица, за които се прилага терминът „бежанец“ е очертана в т. 2 и в нея попада всяко човешко същество, което в резултат на събития, станали преди 1 януари 1951 г., и при основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, се намира извън страната, чийто гражданин е то, и не може да се ползва от закрилата на тази страна, или не желае да се ползва от такава закрила поради тези опасения.

⁴ Приета на 28.07.1951 г. от Конференцията на пълномощниците на ООН по статута на бежанците и лицата без гражданство, свикана по силата на Резолюция 429 (V) на Общото събрание на ООН от 14.12.1950 г. Влязла в сила от 22.04.1954 г.

⁵ А това означава и за целите на приложението на множество други не само международноправни, но и национални актове, които на свой ред препращат именно към уредбата в Конвенцията за статута на бежанците или реципират съдържанието ѝ.

Като алтернатива е предвидена хипотезата, в която, бидейки без гражданство и намирайки се извън страната на своето предишно обичайно местоживееие в резултат на подобни събития, това лице не може да се завърне или, поради такива опасения, не желае да се завърне в нея⁶.

Същевременно, освен запазване на достиженията на предшестващите международноправни актове за персонализиране на определени лица, попадащи в дадена група, под понятието „бежанец“, предвидена в Женевската конвенция е и правната възможност да се ревизират решенията, приети от Международната организация за бежанците в периода на нейната дейност, за непредоставяне правото да се считат за бежанци. Има се предвид решения, с които не е признато такова индивидуално право по отношение на определени категории лица. Изрично е отбелязано, че след приемане на Женевската конвенция от 1951 г. тези решения не съставляват пречка за предоставяне на статут на бежанец на лица, които отговарят на условията на точка 2 и въпросът по отношение на тях може да се пререши в полза на тези лица от гледна точка статута им с предоставяне на международна закрила. Разширен е обхватът на действие на термина „бежанец“ и от гледна точка гражданството, като е записано изрично, че в случаите, когато някое лице се явява гражданин на няколко страни, изразът „страната на неговото гражданство“ означава всяка една от страните, чийто гражданин е то. Такова лице не се счита лишено от закрилата на страната на неговото гражданство, ако без някаква действителна причина, произтичаща от основателни опасения, то не се обръща за закрила към една от страните, чийто гражданин се явява.

За всяка договаряща държава е предвидено задължение да заяви позиция, като декларира при подписване, ратификация или присъединяване кое точно значение тя ще прилага по отношение на задълженията, поети от нея по силата на тази конвенция, като систематически това задължение е отнесено към предложеното за целите на Конвенцията разбиране относно израза „събития, станали преди 1 януари 1951 г.“, употребен в чл. 1, раздел А. Според член 1 раздел „В“, т. 1, б. „а“ това са събития, станали в Европа преди 1 януари 1951 г., или събития, станали в Европа или другаде преди 1 януари 1951 г. - б. „б“. Посочените значения изрично са окачествени като алтернативни, което юридически означава приемането на някое, но само едно измежду тях.

⁶ Вж. Цанков, В., Христова, Н. Миграционно и бежанско право, С. Издателство на ВУЗФ, 2011, стр. 167 и интерпретацията за термина „бежанци на място“ /sur place/.

Все пак предвидена е възможността за всяка договаряща държава, възприела едно измежду посочените алтернативни значения, да промени обхвата на поетите от нея задължения чрез приемането и на алтернативното, като уведоми в този смисъл Генералния секретар на Организацията на обединените нации. Тази възможност не е ограничена във времето с въвеждане на определен срок и може да бъде реализирана във всеки момент, но само в посока повишаване нивото на закрила при дефиниране на кръга от събития, станали преди 1 януари 1951 г. в териториален план и от приемане на алтернативното значение по б. „а“, да разшири обхвата на поетите от нея задължения чрез приемането на алтернативното значение по б. „b“.

В аспекта на дадената легална дефиниция с международноправно значение на термина „бежанец“, въпросът за гражданството има решаващо значение при ограничаване за в бъдеще действието на Конвенцията⁷, по отношение на кое да е лице, попадащо под разпоредбите на раздел А, в някоя от следните очертани хипотези, а именно: това лице доброволно да се възползва отново от закрилата на страната, чийто гражданин е; след като веднъж е загубило своето гражданство, то отново доброволно да го е придобило, или да е придобило ново гражданство и като последица от това да е възникнала за него правната възможност да се ползва от закрилата на страната на своето ново гражданство. Следващите хипотези са ако лицето отново се е установило доброволно в страната, която е напуснало или извън която то е пребивавало, поради опасения от преследване, съответно ако то не може повече да се отказва от ползването на закрила от страната на своето гражданство, тъй като обстоятелствата, на основание на които то е било признато за бежанец, са престанали да съществуват, или бидейки лице без гражданство, то е в състояние да се върне в страната на своето предишно обичайно местоживееене, поради факта, че обстоятелствата, на основание на които лицето е било признато за бежанец, са престанали да съществуват.

По отношение на последните две хипотези са предвидени съответни за всяка от тях ограничения да бъдат прилагани по отношение на бежанец, попадащ под определението на раздел А, точка 1, при условие, че той посочи убедителни причини, произтичащи от предишно преследване, за своя отказ да се ползва от закрилата на страната, чийто гражданин той е - за първата от тях и към бежанец, попадащ под определението на раздел А, точка 1 на член 1, при условие, че той посочи убедителни причини, произтичащи от предишно преследване, за своя отказ да се върне в страната на предишното си обичайно местоживееене - за втората хипотеза.

⁷ В чл. 1, раздел „С“ е използван изразът „прекратява действието си върху всяко лице“.

С разпоредбата на Член 1, раздел D от Женевската конвенция е придаден субсидиарен характер на защитата с изключване приложението ѝ по отношение на лица, ползващи се от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците. В момента, в който обаче оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквито и да било причини и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица могат *ipso facto* да се ползват от привилегиите, произтичащи от нея.

Особена категория лица, по отношение на които е предвидено ограничение в приложението на Женевската конвенция са тези, на които компетентните органи на страната, в която то пребивава, са признали правата и задълженията, произтичащи от притежаването на гражданството на тази страна. Поставя се въпросът необходимо ли е този подход на държавата по местопребиваване на съответното лице изрично да бъде обективиран по някакъв начин и съответно при положителен отговор на този въпрос, възниква последващият. А именно какъв да е този начин и съответните правни средства за постигане на външно изразяване на признаването от съответната страна за дадено лице - чужденец на нейна територия на правата и задълженията, произтичащи от гражданството. Според автора на настоящата публикация, достатъчно е, за да бъде предоставена визираната в Член 1, раздел „E“ от Конвенцията гаранция, всяка договаряща страна да предвиди такава възможност в националното законодателство, при която след осъществяване на определен фактически състав и изпълнение на нормативно заложили критерии, всяко лице, пребиваващо на нейна територия, да придобие по силата на закона признатите от тази страна права, произтичащи от гражданството и реципрочните задължения за конкретния човешки индивид, като само за конкретно определени /отново със закон/ да е необходим изричен акт, в хипотезите, когато се изисква за собствените граждани или за останалите чужденци.

С изричната разпоредба на чл. 1, раздел „F“ от Женевската конвенция⁸ е предвидено, че същата не се прилага по отношение на лицата, за които има сериозни основания да се предполага, че са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството според определението, дадено за тези деяния в международните документи, изработени за вземане на отношение спрямо такива престъпления и/или са извършили тежко престъпление от

⁸ съответно б. „а“ и б. „б“

неполитически характер извън страната, която им е дала убежище, преди да бъдат допуснати в тази страна като бежанци. В първия случай очевидно се има предвид извършването на особено тежки посегателства и за да бъде изключена международната закрила за този кръг лица не е необходимо да има влязла в сила присъда за такова престъпление, а предположение за съпричастност на конкретното лице в достатъчна степен обосновано, според механизмите за установяване на факти в конкретната държава. Във втория случай отново се касае за тежко престъпление, но с важното уточнение то да е от неполитически характер, предвид възможните усложнения и вътрешна колизия с целите и принципите, заложиени в Конвенцията относно реакцията при политическо преследване и да е извършено извън страната, предоставяща убежище, във времето преди да допуснато в тази страна като бежанец. Поставя се и въпросът за закрила на лицата при извършване на престъпление в страната, в която търсят такава и в момент от време, след като са влезли на нейна територия, а така също и при заплаха за националната сигурност, който обаче подлежи на отделна дискусия по отношение на Република България, доколкото съществува изрична уредба в националното законодателство.

Следващото основание, изключващо възможността за получаване на защита по Конвенцията в качеството на „бежанец“, се отнася до лица, които са виновни за извършването на деяния, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации. Целите и принципите са заложиени в приетия Устав на Организацията на обединените нации. Те се приема, че имат характер на *jus cogens*, или норми с основополагащо значение за международното право⁹. Тук прави впечатление, че е изоставен изразът „престъпление“ и е възприет по-широкият по обхват и съдържание термин, а именно „деяние“, което очевидно идва да покаже, че е предвидена една по-разширена категория човешка деятелност, в която попадат например и различните административни нарушения или деликти, но решаващият момент е те да бъдат противоправни, поради колизията им очертаните с Устава на ООН цели и принципи като част от международния правен ред, в това число и обичайното международно право. Във всички случаи обаче, тълкуването на този текст в неговата цялост идва да покаже, че се касае за обективно проявление на действия или бездействия, които се характеризират с определена степен на обществена опасност и противоправност, защото само за подобен род деяния даден субект на правото и в частност физическо лице може да бъде признато за виновно.

⁹ Борисов, О., Международно публично право, С. Нова звезда, 2013, стр. 29 и стр. 55. Нормите *jus cogens*, според проф. д.ю.н. Орлин Борисов, в цитирания труд, са не просто норми на общото международно право, но и негови основополагащи принципи, като понастоящем се прокарява схващането, че същите в основната си част са вълтени в Устава на ООН и това са всъщност принципите на ООН

Обективно тези общественноопасни и противоправни деяния трябва да имат за предмет и да засягат кръга от обществени отношения, които Организацията на обединените нации е въздигнала в свои принципи на съществуване и дейност за постигане на целите по чл. 1 от Устава. Част от тези нарушения могат да доведат като резултат и до извършване на някоя от категориите престъпления по чл. 1, раздел „F“ б. „а“ и б. „b“, но това не е поставено като задължително изискване, за да бъде активирано основанието за прилагане на изключението по б. „с“ на същия текст.

С подписания през 1967 г. в град Ню Йорк, Съединените американски щати Протокол за статута на бежанците известен още като Нюйоркският протокол, е повишено нивото на международноправна закрила¹⁰. Протоколът, съгласно Член VIII, влиза в сила от деня на депозиране на шестия документ за присъединяване, като за всяка държава, присъединила се към него след депозиране на шестия документ за присъединяване, влизането му в сила е от деня на депозиране на нейния документ за присъединяване. С този документ, в сила за България от 12.05.1993 г.¹¹ е разширен персоналният обхват на действие на Женевската конвенция, след като темпоралният критерий, ограничаващ приложението на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. /по-долу наричана на места „Конвенцията“/, само за онези лица, които са станали бежанци в резултат на събития, случили се преди 1 януари 1951 г., е отпаднал, вземайки под внимание, че след приемането на конвенцията са възникнали нови бежански ситуации и че е възможно по тази причина засегнатите лица да не попаднат в обхвата на нейното приложение. По този начин вече е даден път на схващането, че всички бежанци, попадащи под определението на конвенцията следва да се ползват с еднакъв статут, независимо от „разделителната“ дата 1 януари 1951 г.

По този начин в Член I, държавите - страни по Нюйоркския протокол, се задължават да прилагат чл. 2 до 34 включително от Женевската конвенция по отношение на всички бежанци според даденото определение. За целите на прилагането на подписания протокол, освен при прилагане на точка 3, терминът „бежанец“ означава всяко лице, попадащо под определението на чл. 1 от Конвенцията, при отпадане от него на думите „в резултат от събития, станали преди 1 януари 1951 и...“ и на думите „... в резултат от такива събития“ от чл. 1, раздел А, точка 2.

¹⁰ Ратифициран със Закон на НС от 22.04.1992 г., обн. ДВ, бр. 36 от 5.05.1992 г., доп. със Закон на НС от 1.04.1993 г., ДВ, бр. 30 от 9.04.1993 г.

¹¹ Издаден от Министерството на външните работи, обн., ДВ, 88 от 15.10.1993 г.

Освен персоналният, разширен е и териториалният обхват на Женевската конвенция след като е предвидено, че подписаният протокол се прилага от държавите - страни по него, без каквито и да било географски ограничения, като се има предвид, че съществуващите декларации, направени от държавите, които вече са страни по конвенцията в съответствие с чл. 1, раздел В, точка 1, буква „а“ от конвенцията, запазват действието си и остават в сила и по така подписания протокол, освен ако обхватът им е разширен в съответствие с чл. 1, раздел В, точка 2 от Конвенцията. С член единствен от Закона за ратифициране на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола за статута на бежанците от 1967 г., Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола за статута на бежанците от 1967 г., са ратифицирани с декларация по чл. 1, раздел Б, т. 1 на Конвенцията. С отправянето ѝ Република България приема, че по смисъла на тази Конвенция думите „събития, станали преди 1 януари 1951 г.“ в чл. 1, раздел А, означават „събития станали в Европа или другаде преди 1 януари 1951 г.“.

С приемане през 1969 г. на Конвенцията на Организацията за африканско единство /ОАЕ/¹² за регулиране на особените аспекти на бежанските проблеми в Африка¹³, определението на Женевската конвенция, бива допълнено с въвеждане на нови обективни елементи, формиращи структурата на понятието „бежанец“. Както подсказва самото наименование на този международноправен акт, с него се цели да бъдат отчетени специфики по отношение проблемите на бежанците на регионално ниво, с оглед широко разпространени на континента Африка явления, като граждански войни, етническо прочистване и други форми на преследване, надхвърлящи обсега на Конвенцията от 1951 г. В резултат, регламентирано в член 1, параграф 1 от Конвенцията на ОАЕ от 1969 г. е основно положение, че за бежанец бива смятано всяко лице, принудено да напусне страната си, не само поради преследване и събития по смисъла на член 1 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., но и поради външна агресия, окупация, чуждо господство или други събития. Изискването е те да водят като последица до сериозно разстройване във функционирането /разклащане/ на обществения ред в цялата страна на произход на лицето или страна, на която то е гражданин, или част от нея. Така също, по този начин лицето да е принудено да напусне мястото на обичайното си пребиваване, за да търси убежище на друго място, но извън страната на неговия произход или националност, съответно гражданство, което е допълнително

¹² Понастоящем Африкански съюз.

¹³ Приета от държавните глави на страните от ОАЕ в Аддис Абеба на 6-10 септември 1969 г., влиза в сила на 20 юни 1974 г., ратифицирана е от 50 от 53 - те страни-членки.

изискване за попадане в кръга лица по чл. 1, параграф 2, които съгласно цитираната конвенция следва да се приемат, че покриват изискванията на термина „бежанец“.

По този начин се надхвърля индивидуалния подход /но не се изоставя, арг. съдържанието на чл. 1, параграф. 1 от Конвенцията на ОАЕ от 1969 г./ и се въвеждат обективни по своя характер критерии при дефиниране на понятието „бежанец“ и предоставянето на статут бежанец, въз основа на преобладаващите условия в страната на произход, и както сочат някои автори¹⁴ не се изискват елементите умисъл и дискриминация. В продължение на тяхната теза, поддържана и от автора на настоящия дисертационен труд, акцентът е поставен върху специфичен проблем за страните от региона. А именно този, че мнозинството от лицата, които напускат домовете си, за да спасят живота си по света, са жертви на конфликти или повсеместно насилие, а не на индивидуално преследване.

Декларацията от Картахена¹⁵, макар да не е юридически обвързващ документ, също предлага разширена дефиниция на понятието „бежанец“, възприета в националните законодателства на голяма част от държавите от региона – общо 14. Подчертано в нея от приемащите я държави, че, с оглед опита, придобит във връзка с масовото движение на бежанци в Централна Америка, е необходимо да се помисли за разширяване на концепцията за бежанец, като се вземат предвид, когато е необходимо, и в рамките на характеристиките на ситуацията съществуваща в региона, прецедента на Конвенцията на ОАЕ (член 1, параграф 2) и доктрината, използвана в докладите на Междумериканската комисия по правата на човека. По този начин, се препоръчва за употреба в региона на дефиниция за бежанец, която в допълнение към елементите на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г., включва и бежанци – хора, избягали от страната си, защото животът им, безопасността или свободата им са застрашени от генерализирано насилие, чужда агресия, вътрешни конфликти, сериозни и мащабни нарушения на човешките права, определящи ги като масови, или други обстоятелства, които нарушават сериозно обществения ред. Тоест, включени са в допълнение нов кръг от фактори, визирани заплахите от генерализирано насилие, вътрешна агресия и масови нарушения на човешките права, като тенденцията отново е в насока индивидуалния подход в преценката относно съществуването на реален риск от вреда, и застрашеност на живота, безопасността или свободата на търсещите убежище.

¹⁴ Видин Б., Иларева В., Стоянова В., Станкова Л., Ангелова Н., Николова О., Редактор: Иларева В., Сборник по Бежанско право, част от Проект „Подобряване достъпа до права на бежанците в България чрез повишаване информираността и знанието“, Фондация за достъп до права, финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на неправителствените организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. <http://www.ngogrants.bg/>.

¹⁵ Приета от колоквиум относно международната закрила на бежанците в Централна Америка, Мексико и Панама, проведен в Картахена, Колумбия, в периода 19-22 ноември 1984 г.

В отговор на променящите се социално-обществени нагласи в обществата и политическата ситуация, на всеки 10 години от приемането ѝ се провеждат междуправителствени срещи и с актове на участващите държави се потвърждава действието на Декларацията от Картахена¹⁶, а някои държави в региона /Салвадор и Мексико/ я възприемат като основа в своите законодателства.

В потвърждение на принципите и действието на Декларацията от Картахена е приемането през 2004 г. на Декларацията от Мексико и Плана за действие за засилване на международната закрила за бежанците в Латинска Америка¹⁷. Декларацията признава характера на *jus cogens*¹⁸ на принципа на неотхвърлянето и въвежда за държавите, които са ги приели забраната за дискриминация във всички форми и ксенофобия в аспекта на закрилата на бежанците и търсещите закрила, както и принципа на ненаказуемост. Признават се и явления като смесена миграция и се признават права на участващите в тях лица и някои техни потребности, необходимост от правни гаранции за тяхното идентифициране и предоставяне на достъп до процедурите.

С Декларацията от Бразилия, приета от 18 латиноамерикански държави¹⁹, на проведената през м. ноември 2010 г. Международна среща по въпросите на закрилата на жените, лицата без гражданство и смесените миграционни потоци в двата американски континента се приемат определения и разпоредби за закрила на бежанците и лицата без гражданство от Мексиканския залив. Възприема се принципа на неотхвърлянето и забрана за принудително връщане от границата и забрана за криминализирането на незаконното влизане, като се въвеждат и нови критерии към понятието за бежанец, прието в международноправните източници като пол, възраст и културна принадлежност и разнородност. Освен спазването на международните стандарти при дефинирането на категорията „бежанец“, в Декларацията от Бразилия се изисква от държавите да предприемат подходящи мерки и механизми за справяне с новите ситуации и разселване, които не са били предвидени и обхванати от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.

В дейността по тълкуването на понятието „бежанец“, дефиницията е разширена от Службата на ВКБООН в издадения Наръчник и насоки за процедури и критерии за определяне статут на бежанец съгласно Женевската конвенция за статута на

¹⁶ Декларацията от Сан Хосе 1994 г.

¹⁷ Аржентина, Белиз, Боливия, Бразилия, Венецуела, Гватемала, Гвиана, Колумбия, Коста Рика, Мексико, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Салвадор, Суринам, Уругвай, Хондурас и Чили.

¹⁸ Нормите *jus cogens*, според проф. д.ю.н. Орлин Борисов, в цитирания по-горе труд, са не просто норми на общото международно право, но и негови основополагащи принципи, като понастоящем се прокарва схващането, че същите в основната си част са въплътени в Устава на ООН и това са всъщност принципите на ООН.

¹⁹ Аржентина, Боливия, Бразилия, Венецуела, Гватемала, Доминиканската република, Еквадор, Колумбия, Коста Рика, Куба, Мексико, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Салвадор, Уругвай и Чили, а Съединените американски щати и Канада имат статут на наблюдатели.

бежанците от 1951 г. и Протокола за статут на бежанците от 1967 г.²⁰, който документ също не се ползва с обвързваща юридическа сила, но има значителна практическа стойност за дейността на отделните държави по въпросите, свързани с международната закрила. Включени в обхвата на понятието „бежанец“ са и лица, които се намират извън страната си на произход или обичайно пребиваване и не могат да се завърнат там, поради сериозни и безразборни заплахи за живота, физическата цялост или свободата си в резултат на генерализирано насилие или събития, сериозно нарушаващи обществения ред²¹.

Друго направление в разширяване персоналния обхват на закрила на Женевската конвенция е достигнато, след като са подложени на анализ и са оценени в положителен план разискванията по време на организираната, от Службата на върховния комисариат през април 1985г. в Женева, Швейцария, Кръгла маса по проблемите на жените - бежанци и препоръките, приети от Световната конференция за преглед и оценка на постиженията на Декадата на ООН за жените, проведена в Найроби (Кения) през юли 1985 г., относно положението на жените - бежанци и на изгонените от родината си жени. Вследствие, от страна на ИК на СВК на ООН за бежанците, 36-та сесия, е прието Решение № 39 - Жените - бежанци и международната закрила²². С този международноправен акт е обърнато внимание на очертавания като изключително сериозен проблем с жените - бежанци и момичетата - бежанци, като е отчетено, че тези две категории съставляват мнозинството на световното бежанско население²³ и че много от тях са обект на особени проблеми в областта на международната закрила. След като е признато, че тези проблеми произтичат от уязвимото положение на жените-бежанци, което често ги излага на физическо насилие, сексуална злоупотреба и дискриминация е отбелязано, че при упражняването на своя суверенитет държавите са свободни да приемат тълкуването, че търсещите убежище жени, които са изправени пред грубо и нечовешко отношение вследствие на престъпването от тяхна страна на социалния морал на обществото, в което живеят, могат да бъдат разглеждани като „особена социална група“ по смисъла на член 1 А(2) на Конвенцията на ООН от 1951 г. за статута на бежанците.

²⁰ Преработено издание, декември 2011г.

²¹ Вж. повече (в цитирания в бележка под линия 14) Сборник по Бежанско право.

²² Публикувано в Сборник нормативни актове и документи „Право на убежище и статут на бежанец в Република България“, С. 2000 г.

²³ В последните години тази тенденция се променя специално по отношение на бежанския поток от Близкия Изток в Европа.

В законодателството на Европейския съюз също са приети конкретни правни норми, свързани с процеса на хармонизиране на европейска политика и разработване на унифицирани стандарти в областта на убежището и миграцията, които на свой ред имат отношение при дефиниране на категорията лица, които могат да се нарекат „бежанец“ и са относими към формиране на пределите и обхвата на понятието, като за някои основни положения в тях ще стане дума на съответното място по - нататък в изложението. Тук единствено следва да бъде отразено, че в Член 2 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила е доразвита правната уредба на понятието „бежанец“, употребено в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Това развитие в дефиниращия текст на понятието и в изключващите норми е в следване смисъла, заложен в Конвенцията от 1951 г. като универсален международноправен акт в областта, но в същото време е подчертано, че се отнася за целите на приложение на Директивата. Последниците обаче не се ограничават само до това, а произтичат от транспонирането ѝ като акт на вторичното законодателство на ЕС в националните законодателства на държавите - членки. Това на свой ред разбира се би породило някои въпроси в приложението от гледна точка евентуално противоречие с нормите на Конвенцията от 1951 г., станали също част от националното законодателство с ратифицирането ѝ от съответната държава - членка и ползващи се с по - висок ранг. Става дума, не за предвидените по - благоприятни положения, за което не съществува пречка, а основно за разширяване, както ще стане дума по - долу, на обхвата на изключващите норми в Директивата с добавяне на основания, за изключване на даден човек от кръга лица, имащи качеството „бежанец“, каквито в Конвенцията за статута на бежанците не се предвиждат. Последното налага внимателен подход в преценката на съответните органи за преодоляване на евентуално възникналата колизия.

„Бежанец“, съгласно предвиденото в цитираната по - горе правна норма от Директива 2011/95/ЕС, означава гражданин на трета държава, който поради основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата, чийто гражданин е, и който не може или поради тези опасения не желае да се обърне за закрила към тази държава.

„Бежанец“ означава за целите на приложение на Директивата и лице без гражданство, което, като се намира по горепосочените причини извън държавата на предишното си обичайно пребиваване, не може или поради такива опасения не желае да се завърне в нея, и по отношение на което не се прилага член 12. Изключващата разпоредба на чл. 12 от цитираната директива визира случаите, в които гражданин на трета държава или лице без гражданство се изважда от кръга на бежанците. Това става в случаите, в които съответното лице попада в приложното поле на член 1, буква Г от Женевската конвенция относно закрилата или помощта от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар за бежанците на ООН. Когато тази закрила или помощ бъде преустановена на каквото и да е основание, без положението на тези лица да бъде окончателно уредено в съответствие с относимите резолюции на Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица *ipso facto* имат право на предимствата по Директивата. Следващата хипотеза е когато компетентните органи на държавата, в която то е установило своето пребиваване, считат, че то има правата и задълженията, произтичащи от гражданството на тази държава, или равностойни права и задължения.

Според Параграф 2, на същата разпоредба, гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато има сериозни основания да се счита, че съответното лице е извършило престъпление срещу мира, военно престъпление или престъпление срещу човечеството по смисъла на международните актове, съдържащи разпоредби относно тези престъпления и/или е извършило тежко престъпление, което няма политически характер, извън територията на държавата на своето убежище, преди да бъде прието като бежанец. Последното означава преди издаването на разрешението за пребиваване, въз основа на факта, че му е предоставен статут на бежанец. Подчертано изрично е, че особено жестоките действия, дори и да се твърди, че са извършени с политическа цел, биха могли да бъдат квалифицирани като тежки престъпления, които нямат политически характер. Следващото изключение е свързано с признаване на виновността на лицето в извършването на деяния, които противоречат на целите и принципите на Организацията на обединените нации, така както те са уредени в преамбюла и в членове 1 и 2 от Хартата на Организацията на обединените нации. В резултат може да се направи заключението, че основата са изключващите разпоредби на Раздели D, E и F на Член 1 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., но е направено известно прецизиране, а така също и разширяване на обхвата им на действие за целите на приложението на Директива 2011/95/ЕС.

Показателно за извод в такава насока е и предвиденото в Параграф 3 на Член 12 от Директивата положение, че Параграф 2 се прилага и към лицата, които подбуждат към престъпления или към деянията, посочени по - горе, или участват в тяхното извършване под каквато и да било друга форма. Изключвайки извършителството, респ. съизвършителството и подбудителството, конкретно визирани, остава да се приеме, че под каквато и да е друга форма се има предвид участието на лицето, като помагач в извършване на визираната дейност, доколкото се касае за умишлени посегателства. Помагачеството, като форма на съучастие също може да намери обективен израз в най - различни проявления, което обаче е въпрос на наказателноправната доктрина и споменаването на този правен институт на това място от настоящото изложение е единствено с цел да бъде предложено виждането на автора относно заложеното съдържание в текста на разпоредбата на Параграф 3 на чл. 12 от Директивата.

Определение на понятието бежанец е дадено и в международното хуманитарно право, съгласно което „бежанците са преди всичко цивилни лица, които вече не се ползват от закрилата на собствената си държава“²⁴.

Какво правно действие има актът, с който се признава статута на бежанец на конкретно лице е въпрос, който не е изрично регламентиран в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Все пак, както вече бе отбелязано през времетраенето на самата процедура, лицата, подали молба за убежище, са наричани бежанци без да е налице произнасяне по молбата за убежище, респ. предоставен, или признат статут на бежанец. Това според мен не е случайно, а се дължи на напълно целенасочен подбор на изразни средства в демонстрация на декларативния характер на акта, с който се признава статута на бежанец, респ. субсидиарна закрила.

В тази връзка е уместно да се отбележи, че според официалния превод на български език на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., в член 1, озаглавен „Определение на термина „бежанец“, е предвидено, че за целите на конвенцията терминът „бежанец“ се прилага към всяко лице, което..., а не например, че терминът „бежанец“ се „признава“ на всяко лице, което отговаря на съответните

²⁴ Буше - Соние, Франсоаз, Практически речник по хуманитарно право и права на човека, Четвърто актуализирано и разширено издание, издателство „La Decouverte“, Париж 2014 г., стр. 56. Авторът продължава с анализ, че „по този начин международното хуманитарно право тълкува по - широко понятието бежанец и отчита преместването на население поради въоръжени конфликти. Това определение не предоставя право на бежанците да получат национален статут на бежанец, а право на международна помощ и закрила, докато трае конфликтът. Това право например предвижда бежанците /съгласно дефиницията на международното хуманитарно право, бел.а. на дисертационния труд/ да не могат да бъдат считани за врагове само защото са с чуждестранно гражданство, дори и да принадлежат към противниковата страна по конфликта, ЖК IV, чл.40. Ако те се озоват, поради окупирането на дадена територия, под властта на държавата, от която са избягали, те не могат да бъдат арестувани, преследвани по съдебен път, осъждани или депортирани, освен за правонарушения, извършени след започване на военните действия, или извършени преди началото на въоръжения конфликт престъпления от общ характер, които съгласно законите на окупираната държава биха оправдали екстрадиране в мирно време / ЖК IV, член 70/. Те трябва да бъдат считани за цивилни лица и закриляни като такива /ВК, ДП I, член 73; ВК ДП II, член 4/“.

заложили изисквания. От друга страна, в чл. 13 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила е предвидено, че държавите - членки предоставят статут на бежанец на всеки гражданин на трета държава или на лице без гражданство, които отговарят на условията за определяне като бежанци съгласно разпоредбите на глави II и III.

Така също в член 18 е предвидено аналогично относно субсидиарната закрила, че държавите - членки предоставят статут на субсидиарна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, които отговарят на условията за субсидиарна закрила в съответствие с глави II и V. Употребата на израза „предоставя“, вместо „признава“, би могло да внесе объркване и противоречие в тезата на автора на настоящия дисертационен труд, но само на пръв поглед.

Анализирайки детайлно актовете на международното право и по - специално тези, приети на ниво Европейски съюз, би могло да се направи извод, както относно идеята на международната общност след Втората световна война при приемане на разпоредби, представляващи „крайъгълните камъни“ по отношение на международната уредба на закрилата, каквито са тези на Конвенцията от 1951 г. за статута на бежанците и допълващия я Протокол от 1967 г., приет в Ню Йорк, САЩ²⁵, така също и да се извлече смисълът, както и целта на нормите. Така, при приемане на Квалификационната директива е записано в Преамбюла, че в Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. 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 следва да се направят голям брой изменения по същество и за постигане на яснота посочената директива следва да бъде преработена. Това се налага от общата политика на ЕС в областта на убежището, включваща Обща европейска система за убежище и представлява съставен елемент на целта на Европейския съюз за постепенното създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, открито за онези, които, подтикнати от обстоятелствата, търсят по законен начин закрила в Съюза.

²⁵ Вж.(4) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, съгласно която Женевската конвенция и Протоколът представляват крайъгълни камъни на международноправния режим за закрила на бежанците.

Идеята е да се реализира постигнатата договореност от проведената специална среща на Европейския съвет в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. да се създаде Обща европейска система за убежище, основана на цялостното и пълно прилагане на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците /„Женевската конвенция“/, допълнена с Нюйоркския протокол от 31 януари 1967 г. /„Протокола“/, и по този начин да се утвърди принципът за забрана на връщането и да се гарантира, че никое лице няма да бъде върнато на територията, на която би било изложено на опасност от преследване²⁶. След това в легалните дефиниции, съдържащи се в член 2 от Директивата ясно е записано, че „лице, на което е предоставена международна закрила“ означава лице, на което е предоставен статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила, както са определени в букви д) и ж). Така, „статут на бежанец“ съответно означава признаването от държава - членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за бежанец, а „статут на субсидиарна закрила“ означава признаването от държава - членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство за лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила. Или, по мое виждане, изразът „предоставя“, респ. „предоставен“ означава, че е необходимо произнасяне на държавата чрез компетентните ѝ органи по молбата за предоставяне на международна закрила с изричен акт, респ. че такъв вече е произнесен, но водещо за характера и действието му е това, че с него се признава дадено лице с чуждо гражданство или без гражданство за бежанец, респ. се признава от държава - членка на гражданин на трета държава или лице без гражданство, че е лице, отговарящо на условията за субсидиарна закрила. Това налага тезата за декларативния характер на акта и за вложения смисъл в израза „се прилага“ по отношение на термина „бежанец“, употребен в чл. 1 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., който следва да се разбира, че това понятие „се отнася“ за лицата, които отговарят на изискванията по този текст. Нещо повече, налице е изричен текст при приемане на Квалификационната директива, съгласно който признаването на статута на бежанец е декларативен акт²⁷. Тази теза относно характера на акта, с който се признава статут на бежанец пряко кореспондира и с достигнатия, в рамките на настоящото изследване по темата, извод за характера на правото на убежище като лично, субективно материално право на индивида.

²⁶ Това на фона на очертаната краткосрочна перспектива за сближаване на правилата относно признаването на бежанците и съдържанието на статута на бежанец, както и допълване на правилата относно статута на бежанец и с мерки за субсидиарни форми на закрила, които да предлагат сходен статут на всяко лице, което се нуждае от такава закрила.

²⁷ вж. (21) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила.

Същият не се променя и от факта, че в международноправните източници се предвиждат основания и процедури за отнемане, прекратяване или отказ за подновяване на статут на бежанец, респ. на статута на субсидиарна закрила²⁸, като идеята на тези разпоредби е да очертаят необходимостта от изрично произнасяне на компетентния държавен орган със съответен акт, така както при възникване на правото на убежище, също и при осъществяване в действителността на правопогасяващи или правопрекратяващи факти. Щом правото на убежище следва да се възприема като право на човека, каквато теза се застъпва от автора, а не право на държавата, съвсем логично е държавата, чрез компетентните свои органи да признава съществуването му с нарочен акт, а не да го учредява, отстъпвайки го на индивида, посредством акт, който в тази хипотеза би имал конститутивен характер и всъщност значението на правопораждащ факт.

²⁸ Вж. чл. 1(F) от Женевската конвенция и съответно чл. 14 и чл. 19 от Квалификационната директива.