

РЕЗЮМЕ
Юли 2020г.

България



ВЪВЕДЕНИЕ

Индексът за лицата без гражданство (<https://index.statelessness.eu/>) е сравнителен онлайн инструмент, който оценява законодателството, политиките и практиките на европейските държави спрямо международните норми и добри практики по отношение на защитата на лицата без гражданство и предотвратяването и намаляването на случаите на лица без гражданство. Индексът е разработен и се поддържа от [Европейската мрежа за лицата без гражданство](#) (ЕНС)¹, гражданско обединение на над 150 организации и индивидуални членове в 41 държави, които работят за елиминирането на липсата на гражданство и създават гаранции за това, че хората без гражданство в Европа имат достъп до своите правата.

Заедно със своите членове², ЕНС осъществи проучвания и събра сравнителна информация относно положението на лицата без гражданството в България.³Този брифинг обобщава констатациите за това как действа българското законодателство, политика и практиките на България в съотношение с международните норми и добри практики за защита на лицата без гражданство и предотвратяване и намаляване на броя на лица без гражданство. Той обхваща пет тематични области - Международни и регионални инструменти, Данни за населението без гражданство, Идентифициране на лицата без гражданство и статут, Задържане и Превенция и намаляване на случаите на лица без гражданство. Наред с това прави редица препоръки към българското правителство за реформа в приоритетни области.

Да бъдеш без гражданство означава да не бъдеш признат за гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство. Това е правна аномалия, която не позволява на повече от 10 милиона мъже, жени и деца по света - и повече от половин милион в Европа - да имат достъп до основни граждански, политически, икономически, културни и социални права.

МЕЖДУНАРОДНИ И РЕГИОНАЛНИ ИНСТРУМЕНТИ

Различните международни и регионални договори осигуряват защитата на лицата без гражданство и предотвратяването и намаляването на броя на лицата без гражданство. България е подписала и ратифицирала три от четирите основни конвенции за лицата без гражданство ([Конвенция от 1954 г. за статута на лица без гражданство](#); [Конвенция от 1961 г. за намаляване на случаите на лица без гражданство](#) и [Европейската конвенция за гражданството](#)). България е страна по повечето други относими инструменти, с изключение на [Конвенцията за правата на всички работници имигранти и членове на техните семейства](#). Това означава, че има задължения да защитава правото на гражданство и да предотвратява случаите на липса на гражданство. България не е страна по [Европейската конвенция относно избягването на случаи на лица без гражданство, свързани с правоприемство между държави](#). България прави

резерви, както към Конвенцията от 1954 г., така и към Европейската конвенция за гражданството, които оказват влияние върху правата на лицата без гражданство в страната. В съответствие с резервите на България към членове 11, 12, 16 и 17 от Европейската конвенция за гражданството, съгласно българското законодателство решенията относно молби за придобиване на българско гражданство и решенията за лишаване от българско гражданство не се мотивират и не се съобщават на заинтересованите лица и не подлежат на обжалване. Положително, през 2019 г. България обеща да оттегли резервата си по член 31 от Конвенцията от 1954 г. и да обмисли преразглеждането и на други резерви. През юли 2020г. Министерският съвет одобри Проект на Закон за оттегляне на резервата, направена от Република България по чл. 31 от Конвенцията за статута на лицата без гражданство.

Българското правителство следва да обмисли оттеглянето на останалите резерви към Европейската конвенция за гражданството и Конвенцията за статута на лица без гражданство, за да защити в пълнота лицата без гражданство.



ДАНИИ ЗА НАСЕЛЕНИЕТО БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

Държавите трябва да събират достоверни количествени и качествени данни за липсата на гражданство и да предприемат и засилят мерки за преброяване на лицата без гражданство, намиращи се на тяхна територия.⁴ Идентифицирането на лицата без гражданство си остава първата стъпка към защитата на техните права, и едновременно с това допринася за по-добро разбиране на проблемите, които трябва да бъдат разрешени. Наличието на достоверни данни е свързано с това дали съществуват процедури за идентифициране и определяне на липсата на гражданство. Различните държавни служби в България действително събират и съхраняват данни за лицата, подали молба за международна закрила, за подадените молби за получаване на гражданство, за лицата, които законно пребивават в страната, както и за задържаните лица. Тези данни могат да бъдат получени чрез заявление за достъп до обществена информация. Въпреки това в България, броят на лицата без гражданство никога не е бил цялостно отчетен. Поради несъгласуваността в това как да се отчетат националността и лицата без гражданството и липсата на ефективен механизъм за идентифициране на хората без гражданство в страната, е много вероятно броят на отчетените лица без гражданство да е по-малък от действителния. България не събира статистически данни за броя на лицата, придобили българско гражданство по рождение въз основа на принципа *ius soli*, когато в противен случай биха останали лица без гражданство.⁵

През 2017 и 2018 г. 17 лица са придобили българско гражданство по улеснената процедура за лицата без гражданство. В същия период 13 лица без гражданство са придобили гражданство по натурализация по улеснената процедура за бежанци или за лицата с дългосрочно пребиваване.⁶

Българското Министерство на вътрешните работи събира статистическа информация по отношение на процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство, въведена през 2017г. Броят на лицата получили статут на лице без гражданство е бил 48 през 2017г. и 45 през 2018 г.⁷ Официална статистика се поддържа и за броя на лицата без гражданство, които са задържани, но достоверността на тази информация се поставя под съмнение заради несъответствия и поради това, че хората могат погрешно да бъдат записани като граждани на една държава само въз основа на това, че тази държава е тяхната страна на произход, както и поради исторически и културни връзки. Позитивен напредък е това, че България, за следващо преброяване, което ще проведе през 2021 г., е включила като отделна категория лицата без гражданство

Българското правителство трябва да предприеме конкретни стъпки за подобряване и хармонизиране на документирането на лицата без гражданство в отделните държавни ведомства и да гарантира, че служителите по регистрацията са обучени, така

че да могат точно да идентифицират и отчетат липсата на гражданство.



ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО И СТАТУТ

За да се гарантира закрилата на правата, заложили в Конвенцията от 1954г., включително тези, свързани с осигуряването на разрешение за пребиваване, правото на работа, образование и достъпа до улеснена процедура по натурализация, държавите-членки следва да могат да идентифицират лицата без гражданство, намиращи се на тяхната територия. ВКБООН счита, че това може да бъде постигнато най-добре чрез въвеждането на специална процедура за идентифициране на лицата без гражданство.⁸

През 2017 година, чрез Закона за чужденците в Република България и Правилника за неговото прилагане, България въведе процедура за предоставяне на статут на лице без гражданство. През април 2019 г. България допълнително измени разпоредбите, отнасящи се до лицата без гражданство, като предвиди правото да се предоставя разрешение за продължително пребиваване (с период за подновяване до една година) на притежателите на статут на лице без гражданство. Последните изменения влязоха в сила на 24 октомври 2019г. Въпреки това, достъпът до процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство на практика е възпрепятстван поради риска от незабавно задържане на лицата без гражданство, които пребивават незаконно и които се явяват пред властите, за да подадат заявлението си за процедурата. Освен това през февруари 2020 г. България предложи притеснителни изменения във връзка с процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство. Според проектозакона, на кандидатите ще бъде отказан статут на лице без гражданство, ако притежават валиден документ за самоличност или притежават документ за самоличност, който не е бил подновен. Това би се отразило негативно на хората, които не могат да подновят документите си, например поради проблеми с правоприемството на държавата или защото техните лични документи не са издадени от компетентните органи. Проектозаконът предвижда също, че ако на молителя е издадена заповед за извеждане, забранено му е да напуска страната или да влиза в ЕС, или е лишен от правото да пребивава в България, молбата също ще бъде отхвърлена. Като се има предвид слабата идентификация на липсата на гражданство и факта, че лицата без гражданство често нямат никакви документи, подобни мерки, ако бъдат приложени, биха създали значителни пречки пред повечето лица без гражданство в България за достъп до закрилата съгласно Конвенцията от 1954 г.

Според сегашния закон, не се осигурява никаква закрила по време на самата процедура, поради което кандидатите нямат достъп до основни права и могат да бъдат задържани докато им се разглежда заявлението. Тежестта на доказване се носи от заявителя и стандартите за доказване са по-високи от тези, заложили в процедурата за предоставяне на международна закрила. Дирекция „Миграция“ е развила практика да прекратява процедурата, ако заявителят не предостави изискваните от него документи в дадения му кратък срок (обикновено три дни). Позитивното е, че с измененията от април 2019г. в българското законодателство на лицата без гражданство им се осигури правото да пребивават легално в България, чрез въвеждането на възможността лицата, които са

придобили статут на лица без гражданство, да получат разрешение за „продължително“ пребиваване. По този начин те са защитени от опасността да бъдат третирани като нелегални имигранти и да бъдат задържани като такива. От друга страна обаче, това разрешение за пребиваване не осигурява достъп до пазара на труда и до здравноосигурителната система.

България следва да установи законова защита за лицата без гражданство по време на процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданството. Това включва предоставянето на право на легален престой и достъп до основни права, в съответствие с Конвенцията от 1954г.

България трябва да преразгледа предложените законодателни изменения в процедурата за статут на лице без гражданство и да се стреми да подобрява закрилата, предоставяна на лица без гражданство в съответствие с международните си задължения, вместо да я намалява.

Дирекция „Миграция“ следва да издава мотивирано решение в писмена форма, когато установи, че заявителят не е лице без гражданство, вместо да прекратява процедурата, за да може на това лице да се гарантират ефективни средства за защита.

Българското правителство трябва да въведе гаранции, които да позволяват на държавните органи да започнат процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство служебно.

България трябва да направи подходящи изменения в Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност и Закона за здравното осигуряване, в съответствие с правата, залегнали в Конвенцията от 1954 г., така че притежателите на статут на лице без гражданство в България да могат да работят и да бъдат здравно осигурени.



ЗАДЪРЖАНЕ

България е обвързана с Директива 2008/115/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, в която има изискване да се обръща специално внимание, когато случат засяга уязвими лица; и с актуализираната версия на Наръчника за връщането на ЕС⁹, който изисква да се обърне внимание на специфичното положение на лицата без гражданство, като се гарантира, че има разумна възможност за връщане на дадено лице преди то да бъде задържано или преди да се удължи срока на неговото задържане. На практика в българското законодателство има много малко гаранции срещу произволното задържане на лицата без гражданство, тъй като понастоящем законът не изисква да се идентифицира държавата, в която лицето ще бъде върнато, преди да бъде издадено решението за извеждане и заповедта за задържане. Проблемът се утежнява и от слабата идентификация на лицата без гражданство при (и по време на) задържане. Положително, измененията, предложени в Закона за чужденците през февруари 2020 г., предвиждат, че заповедта за връщане следва да посочва държавата по местоназначение. Същите законодателни изменения обаче предоставят възможността органът, издал заповедта за връщане, да промени държавата по местоназначение, в случай че настъпят „основателни причини“

за това. Ако тези изменения бъдат приети, засегнатото лице ще бъде лишено от процесуални гаранции да оспорва отделно в съда последваща промяна на държавата по местоназначение.

България е приела максималния срок за задържане, допустим съгласно законодателството на ЕС - 18 месеца. Въпреки законодателните изменения през 2017 г., които въведоха две алтернативни на задържането мерки в допълнение към ежеседмичното явяване (финансова гаранция и предаване на паспорт), те все още не се прилагат на практика. Дирекция „Миграция“ не води статистика относно наложените алтернативи на задържането спрямо лицата без гражданство. Ако бъдат освободени от задържане, на лица без гражданство не им се предоставя право на временно пребиваване или достъп до основни социални услуги.

Българското правителство следва да предприеме по-нататъшни стъпки за защита на лицата без гражданство срещу произволни задържания чрез осигуряване на ясни механизми за насочване на хората, които са задържани и/или са в процедура по извеждане към процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданство.

Българското законодателство трябва да въведе задължение да се посочва страната, в която дадено лице ще бъде изведено, преди то да бъде задържано, а също така това да подлежи на самостоятелно обжалване. Следва да се осигури достъп до основни права на освободените от задържане лица, за да могат да се защитят от повторно задържане. В случай че извеждането от страната е възможно, задържането трябва да се използва само в краен случай, след като бъдат изчерпани по-леките, алтернативни мерки.



ПРЕВЕНЦИЯ И НАМАЛЯВАНЕ

Правото на всяко дете на правна идентичност и гражданство е не само ключово, за да се предотвратят и намалят случаите на лица без гражданство, но едновременно с това е и основен принцип в международното право.¹⁰ Като държава - страна по Конвенцията от 1961 г. и Европейската конвенция за гражданството, България е поела задължение за предотвратяване и намаляване на случаите на лица без гражданство на своята територия. Положителното е, че в България съществуват защитни мерки, с които да се предотврати липсата на гражданство, когато става въпрос за изоставени деца. От друга страна, има пропуски по отношение на други деца без гражданство, родени на територията, както и за осиновените деца. Един такъв пропуск съществува за деца, родени от майки-чужденки, чиято страна на гражданство не позволява на жените да прехвърлят гражданство си на своите деца. В някои случаи, когато се регистрира едно раждане, съответните органи автоматично записват детето с гражданството на майката и нямат правно задължение да проверят дали майката може да предаде своето гражданство. По този начин, вместо да регистрират детето като български гражданин въз основа на факта, че то е родено на българска територия поради това, че иначе би останало без гражданство (принципът *ius soli*), на практика българските власти приписват на детето фиктивно чуждо гражданство.

В българското законодателство няма средства за защита срещу отказ, оттегляне или лишаване от българско гражданство.

Въпреки че Законът за българското гражданство предвижда, че човек не може да бъде лишен от българско гражданство, ако това би довело до липса на каквото и да е гражданство, всъщност няма средства за защита, ако разпоредбата не бъде спазена, както например в случаите, когато липсата на гражданство не е идентифицирана.

България трябва да измени своите подзаконови нормативни актове, за да гарантира, че децата, родени на нейна територия, няма да бъдат неправилно записани като граждани на държави, когато те в действителност са лица без гражданство, а ще могат да придобият гражданство на основание месторождение.

Българското правителство трябва да въведе ефективни средства за правна защита по отношение на придобиването и загубата на българско гражданство.

ОБОБЩЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ:

- Да се оттеглят всички резерви към Конвенцията от 1954 г. за статута на лица без гражданство и Европейската конвенция за гражданството.
- Хармонизиране и разбивка на количествени данни за лицата без гражданство в България и изграждане на капацитета на длъжностните лица за точно идентифициране и регистриране на лицата без гражданство.
- Въвеждане на законова защита за лицата без гражданство по време на процедурата за предоставяне на статут на лице без гражданството, включително предоставянето на право на легален престой и права в съответствие с Конвенцията от 1954г..
- Да се сложи край на практиката да се прекратява производството чрез непропорционално прехвърляне на неприемлива доказателствена тежест върху заявителя. Вместо това да се издава мотивирано решение в писмена форма, когато се установи, че лицето не е без гражданство.
- Да се направят промени в Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност и Закона за здравното осигуряване, в съответствие с Конвенцията от 1954 г., така че притежателите на статут на лице без гражданство в България да могат да работят и да бъдат здравно осигурени.
- Да се отхвърлят измененията, предложени през февруари 2020г. към Закона за чужденците в Република България или те да се преразгледат като бъде добавено, че кандидатите могат да бъдат изключени от статута на лице без гражданство, само ако те не отговарят на изискванията на закона относно предоставянето на статут на лице без гражданство.
- Да се създадат устойчиви механизми за идентифициране и защита на лица без гражданство от произволно задържане, включително механизъм за насочване към процедура за предоставяне на статут на лице без гражданство, задължението да бъде определена държавата на извеждане преди лицето да бъде задържано и достъп до основни права за освободените от задържане, така че да могат да се защитят от повторно задържане.
- Да се гарантира цялостното прилагане на Директивата за връщане на ЕС в съответствие с актуализирания Наръчник за връщане на ЕС, включително изискването да се обърне внимание на специфичните обстоятелства, свързани с лицата без гражданство и да се прибегва до задържане само като крайна мярка.
- Да се изменят българските подзаконови нормативни актове, за да се гарантира, че децата, родени на българска територия, няма да бъдат неправилно записани като граждани на държави, когато те в действителност са лица без гражданство, а ще придобиват гражданство въз основа на принципа *ius soli*.
- Въвеждане на средства за ефективна правна защита при придобиване и загуба на българско гражданство.

БЕЛЕЖКИ

- 1 <https://www.statelessness.eu>
- 2 Водещ изследовател на страната за Индекса за лицата без гражданството в България е членът на ЕНС, Фондация за достъп до права (Валерия Иларева)
- 3 <https://index.statelessness.eu/country/bulgaria>
- 4 Заключение на Съвета на Европейския съюз и на представителите на правителствата на държавите-членки относно лицата без гражданството, 4 декември 2015 г., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>
- 5 Министерство на правосъдието на Република България, Решение № 95-00-80/21.08.2019 за даване на достъп до обществена информация.
- 6 Ibid.
- 7 Министерство на вътрешните работи, Решение № 812104-199/26.08.2019 за даване на достъп до обществена информация.
- 8 ВКБООН (2014), Наръчник за защитата на лицата без гражданство, <http://www.unhcr.org/uk/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protectionstateless-persons.html>
- 9 Европейската комисия (2017) АНЕКС към ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА за създаване на общ Наръчник за връщането, който компетентните органи на държавите членки да използват при изпълнението на задачи, свързани с връщането, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf
- 10 Конвенцията на ООН за правата на детето, член 7.

КОНТАКТИ

Валерия Иларева

Главен адвокат и изследовател, Фондация за достъп до права
valeria.ilareva@farbg.eu



Нина Мъри

Ръководител на отдел „Политики и изследвания“, Европейска мрежа за лицата без гражданство
nina.murray@statelessness.eu

