

**ЖЕНИ, ТЪРСЕЩИ УБЕЖИЩЕ В БЪЛГАРИЯ:
АСПЕКТИ НА МОЛБИТЕ ЗА ЗАКРИЛА,
СВЪРЗАНИ С ПОЛА**

Изследването е изготвено от адв. Мария Николова
с подкрепата на Фондация „Джендър Алтернативи“
www.genderalternatives.org

гр. Пловдив

Януари 2013 г.

СЪДЪРЖАНИЕ:

1. ВЪВЕДЕНИЕ – стр. 2
2. ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО – стр. 3
3. МЕЖДУНАРОДНА ПРАВНА РАМКА – стр. 5
4. ДЕСЕГРЕГИРАНА ПО ПОЛ СТАТИСТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ – стр. 9
5. ФАКТОРЪТ ПОЛ И БЪЛГАРСКАТА СЪДЕБНА ПРАКТИКА – стр. 14
6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ – стр. 21

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Средно 1/3 от всички лица, потърсили международна закрила/ убежище в страните-членки на Европейския съюз, са жени. Търсеците убежище жени са били принудени да напуснат държавите си на произход поради сексуално насилие, изтезание и други форми на нарушения на човешките им права. Жените и другите лица, търсеци убежище от преследване, свързано с пола, следва да имат правото на справедлива процедура за предоставяне на международен статут, която не накърнява тяхното достойнство.¹

Изследване на молбите за убежище, свързани с пола, е необходимо поради наблюдението, че в европейските държави не се спазват в достатъчна или в никаква степен международните изисквания за чувствителен към пола подход,² установен в предписанията на Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) и в законодателството на Европейския съюз (ЕС). В резултат, жените, търсеци убежище в Европа, не са защитени от дискриминация, ре-виктимизация и ре-травматизация по време на процедурите за предоставяне на закрила. От една страна, проблемна е липсата на необходимите законодателни разпоредби, а от друга, дори при тяхното наличие, не се спазват заложените в националните политики стандарти.

Изследване на молбите за закрила, свързани с пола, дават възможност за подробен анализ на законовите норми и политиките за предоставяне на убежище и поддържането на стандарти за полово равенство. Такова изследване дава възможност за идентифицирането на проблемни области и трудности, срещани в националната бежанска система и за формулирането на препоръки за нейното усъвършенстване и привеждането ѝ във вид, съответстващ на стандартите за защита, възприети като неизменни ценности от Европейския съюз.

¹ Изследване на Европейския парламент „Молби за убежище, свързани с пола, в Европа.“ Текстът на проучването на английски език може да бъде намерен на:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=77887>

² Пак там.

2. ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Настоящото изследване се стреми да отговори на назрялата нужда от анализ на законодателството, политиките и практиките по отношение на спазването на изискванията за полово равенство при предоставяне на международна закрила в държавите-членки на Европейския съюз.³ Без претенция за изчерпателност, това изследване цели да изтъкне важността на полово-чувствителния подход при разглеждането на молбите за защита, да повдигне въпроси относно процесуалните трудности, с които се сблъскват жените, търсещи убежище в България, да насърчи последващи изследвания и дебати.

Предмет на изследването е българската система за предоставяне на убежище и, по-конкретно, производствата пред съдилищата по обжалване на откази за международна закрила. Обект на изследването са производства по жалби на жени, търсещи убежище в България. Извън обсега на това изследване остават въпросите за задържането и условията за задържане и настаняване на търсещите убежище лица в приемателните центрове на Държавна агенция за бежанците, за интервюирането на лицата, за достъпа до медицинска и психологическа помощ на лицата в процедура и т.н. Въпреки че важността на тези въпроси е несъмнена за цялостната защита на правата и достойнството на търсещите убежище жени и мъже в България, тези теми не попадат във фокуса на това проучване.

В следващите страници ще бъдат разгледани основните европейски законодателни актове, както и препоръки и насоки на ВКБООН за спазване на установените международни стандарти за полово равенство в контекста на бежанското право. Разгледаните правила ще бъдат съотнесени към съдебната практика на българските съдилища по процедурите за предоставяне на международна закрила.

Изследвани са съдебни решения (общо 35 първо- и второинстанционни решения от 2010, 2011 и 2012 г.) по молби за закрила, подадени от жени. Съдебните производства са започнали в резултат на откази на молбите за закрила, получени от жените, търсещи убежище, от страна на Държавна агенция за бежанците (административният орган, натоварен с преценката на молби за

³ Настоящото изследване следва примера на проучване, направено под патронтажа на Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, Граждански права и конституционни въпроси, Тематичен отдел „С,” – Равенство между половете, към Европейския парламент, публикувано през април 2012 г., озаглавено „Молби за убежище, свързани с пола, в Европа.” Проучването изследва законодателствата и политиките на девет чържави-члени на Европейския съюз по предоставянето на международна закрила на жени, търсещи убежище. България не е включена в това проучване. Текстът на проучването на английски език може да бъде намерен на: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html#studies>.

предоставяне на международна закрила), последвалото обжалване на тези отказки пред Върховен административен съд (три-членен състав) като първа инстанция, като от 2011 г. първоинстанционното обжалване вече се извършва пред Административен съд София – град, и касационното (второинстанционно) производство пред Върховен административен съд (пет-членен състав до 2011). Освен съдебните актове, при проучването са използвани данни, получени чрез интервюта с жени, понастоящем търсещи убежище в България, статистическа информация, получена от Държавната агенция за бежанци (ДАБ), консултации с Представителството на ВКБООН в България, консултации с Център за подпомагане на хора, преживели изтезание „АСЕТ,” както и от други източници. Целта на изследването е да се проследи как се възприема и дали се прилага факторът „пол” в процедурата за предоставяне на статут, включително при вземане на решенията за предоставяне или отказ на международна закрила от административните и съдебните органи, както и да се повдигнат незасягани до сега въпроси.

3. МЕЖДУНАРОДНА ПРАВНА РАМКА

Изискванията за равно третиране на мъжете и жените, включително на бежанците, е уредено в редица международни документи, като Всеобщата декларация за правата на човека⁴ и Конвенцията на ООН за статута на бежанците от 1951 г.⁵ и Факултативният протокол към нея от 1967 г. (за краткост, Конвенцията от 1951 г.). Законодателството на Европейския съюз задължава страните-членки да осигурят равно третиране на половете,⁶ както и да съобразят своите политики с фактора „пол“ чрез концепцията за *gender-mainstreaming*, т.е. преодоляване на неравенството и насърчаване на равенството между половете във всички сфери на държавната дейност.⁷

Според Конвенцията от 1951 г., бежанец е лице, което „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 то е, и не може да се ползва от закрилата на тази страна, или не желае да се ползва от такава закрила поради тези опасения; или, бидейки без гражданство и намирайки се извън страната на своето предишно обичайно местоживееие в резултат на подобни събития, не може да се завърне или, поради такива опасения, не желае да се завърне в нея.”⁸

В българското законодателство аналогична уредба се съдържа в чл. 8, ал. 1 от Закона за убежището и бежанците: „Статут на бежанец в Република България се предоставя на чужденец, който основателно се страхува от преследване поради своята раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или поради политическо мнение и/или убеждение, намира се извън държавата си по произход и поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея.”

Полът и преследването, свързано с пола

Причините, поради които жени търсят убежище в Европа от преследване в страната им на произход, могат да са свързани с пола – това е така нареченото

⁴ Чл. 1, 2 и сл. от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН.

⁵ Вж. чл. 3 от Конвенцията от 1951 г. на: <http://www.unhcr-centraleurope.org/bg/pdf/resursi/konvencii/tekst-na-konvenciyata-ot-1951g-i-protokola-ot-1967g.html>.

⁶ Вж. чл. 2 и 3 от Консолидирания текст на договора за Европейския съюз на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:bg:PDF>.

⁷ Вж. чл. 8 от Консолидирания текст на договора за функционирането на Европейския съюз на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:bg:PDF>.

⁸ Вж. чл. 1А от Конвенцията от 1951 г.

„преследване, свързано с пола.”⁹ Преследването може да не е осъществявано от страна на държавен орган, както е класическият пример за бежанец, а може да се извършва от страна на семейството на жената или от нейната общност. От друга страна, определени видове преследване могат да имат полово-специфичен характер. Такива са, например, гениталното осакатяване на жени, изнасилването, домашното насилие, принудителният брак или принуждаването към аборт.

Във връзка с изясняването на материята за свързаните с пола молби за убежище¹⁰ от жени ВКБООН издава „Насоки за свързаното с пола преследване” (2002).¹¹ Насоките на ВКБООН тълкуват Конвенцията от 1951 г. през призмата на половото равенство и от гледна точка на пола като фактор при преценката на необходимостта от международна закрила.¹² Така, според Насоките на ВКБООН, изразът „свързано с пола преследване” не е правен институт сам по себе си, а се отнася до кръга от молби за закрила, в които полът представлява фактор от значение при преценката на това дали да се признае статут на бежанец.¹³ Необходимостта от полово-специфично тълкуване е породена и от липсата на белега „пол” в дефиницията на бежанец в Конвенцията от 1951 г., както и в нашия закон. В международната общност е прието да се смята, че този факт не изключва релевантността на пола при приложението на закона на практика, а точно обратното – именно поради тази липса ВКБООН се заема с тълкуването на тези разпоредби в контекста на половото равенство.

За да изясни концепцията за преследването, свързано с пола, ВКБООН описва разликата между термините „пол” [gender] и „биологичен пол” [sex]: „Полът [gender] се отнася до отношенията между мъжете и жените, основани върху идентичности, статут, роли и отговорности, които са конструирани и дефинирани на социално или културно ниво и които са отредени за единия или за другия пол, докато биологичният пол [sex] е предопределен. Полът [gender] не е статичен и неизменен, а може да придобива, с течение на времето, социално или културно конструирано значение. Полово-обусловените молби за убежище могат да бъдат подавани както от жени, така и от мъже, въпреки че поради спецификите на полово-ориентираното преследване те най-често изхождат от жени. В някои случаи биологичният пол на лицето, подало молбата, ще има особено значение върху преценката на молбата, което обстоятелство решаващите

⁹ Изразът на английски език „gender-related persecution” може да се срещне преведен на български език като „преследване, свързано с половата принадлежност,” „преследване, свързано с пола” и „полово-ориентирано преследване.”

¹⁰ Изразът на английски език „gender-related asylum claim” може да се срещне преведен на български език като „свързана с пола молба за убежище” или „полово-обусловена молба за убежище,” както и в други варианти.

¹¹ Вж. „Насоки на ВКБООН за международна закрила: свързаното с половата принадлежност преследване в контекста на чл. 1А(2) от Конвенцията от 1951 г. и/ или Факултативния протокол към нея от 1967 г. за статута на бежанците,” издадени през 2002 г., публикувани на английски език (превод на български език все още не е налице) на: <http://www.unhcr-centraleurope.org/bg/resursi/pravni-dokumenti/narchnici-preporki-i-nasoki-izdadeni-ot-vkboon.html>.

¹² Вж. пар. 1 от Увода на Насоките на ВКБООН за свързаното с пола преследване.

¹³ Пак там.

органи ще се наложи да вземат предвид. В други случаи, полът на жена, търсеща убежище, няма да има никакво отношение към молбата ѝ за закрила. Най-често, полово-обусловените молби включват актове на сексуално насилие, принудително семейно планиране, генитално осакатяване на жени, наказания за нарушение на социални норми и дискриминация по отношение на хомосексуални лица, като изброяването в никакъв случай не е изчерпателно.¹⁴ Изтъква се развитието през последните години на изследванията и практиката на държавите-членки по въпросите, свързани с пола, както и практиката на Международния наказателен трибунал за бивша Югославия и този за Руанда, като се напомня, че нарушенията на човешки права не могат да бъдат оправдавани с основания от традиционно, историческо или културно естество.¹⁵ Подчертава се важноста на холистичния подход при разглеждането на молби за убежище, като се претеглят всички факти от значение за личността, произхода и преживяванията на търсещото убежище лице, а също така и актуална и подробна информация за страната и културата, от която лицето идва.¹⁶

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) през 1998 г. излезе с препоръка към държавите-членки на Съвета на Европа „да премахнат всички прояви на полово дискриминация сред бежанците, както и да съобразят третирането на жените бежанки с техните специфични нужди и изисквания.“¹⁷ През 2006 г. в направено от Генералната асамблея на ООН задълбочено изследване на насилието срещу жените се препоръчва на държавите-членки да „възприемат съобразен с пола подход при предоставянето на убежище.“¹⁸ Комитетът на ООН за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (за краткост CEDAW)¹⁹ възприема насилието срещу жените като вид дискриминация по признак „пол.“ Заложените в Конвенцията на CEDAW изисквания към държавите за равно третиране на половете и забрана за дискриминация са важни компоненти от международната закрила, предоставяна на жените бежанки и жените, търсещи убежище. През октомври 2011 г., по повод юбилея на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., CEDAW направи становище, в което „призова държавите да признаят основаните на пола форми на

¹⁴ Вж. чл. 3 от Увода на Насоките на ВКБООН за свързаното с пола преследване (*превод от английски език на цитирания текст, както и на други, неналични на български език текстове – на автора*).

¹⁵ Вж. пар. А. 5. от Глава II „Анализ по същество“ на Наръчника на ВКБООН за свързаното с пола преследване.

¹⁶ Вж. пар. А. 7. от Глава II „Анализ по същество“ на Наръчника на ВКБООН за свързаното с пола преследване.

¹⁷ Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, Препоръка 1374 (1998) за положението на жените бежанки в Европа, пар. 5.

¹⁸ Доклад на Генералния секретар на ООН от 6 юли 2006 г., озаглавен „Задълбочено изследване на всички форми на насилие срещу жените,“ пар. 382 [*UN General Assembly, 'In-depth study on all forms of violence against women': UN doc. A/61/122/Add.*]. Текстът на доклада може да бъде намерен на английски език на:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/74/PDF/N0641974.pdf?OpenElement>.

¹⁹ На английски език наименованието на комитета е следното: Committee on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW).

преследване и да тълкуват израза на Конвенцията от 1951 г. „принадлежност към определена социална група” като отнасящо се към жените. Процедурите по регистрация, приемане, интервюиране и обжалване също трябва да следват съобразен с пола подход, за да се гарантира на жените равен достъп до закрила.”²⁰

Установено е, че понастоящем Общата европейска система за убежище²¹ не притежава надеждни механизми за разпознаване на полово-специфично преследване и полово-обосновано преследване.²²

²⁰ Текстът на „Призив за полово равенство за бежанците и лицата без гражданство” на CEDAW, приет на 19.10.2011 г. по време на 50-та си сесия, по повод юбилея на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., може да бъде намерен на английски език на: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/statements/StatementAnniversaries1951%20Convention.pdf>.

²¹ Вж. електронната страница на Представителството на Европейската комисия в България за информация относно Общата европейска система за убежище на: http://ec.europa.eu/bulgaria/press_corner/news/010611-asylum_bg.htm.

²² Изследване на Европейския парламент „Молби за убежище, свързани с пола, в Европа.”

4. ДЕСЕГРЕГИРАНА ПО ПОЛ СТАТИСТИЧЕСКА ИНФОРМАЦИЯ

Европейските държави все още се борят с проблема за събирането на статистически данни за мигриращите, а десегрегирани по пол данни често изцяло липсват. През 2006 г. Европейският парламент призова Европейската комисия да осигури събирането на данни, свързани с пола, относно имиграцията към Европейския съюз, като особено внимание бъде обърнато на данните за имигриращи жени, с цел изнамирането на най-добрия начин за тяхното обгрижване и интеграция в обществата на приемащите страни.²³ През 2007 г., Европейският парламент и Съветът на Европа издават регламент, в който се съдържа изискването към всички държави-членки да събират и предоставят на Комисията информация за мигриращите, подали молби за убежище, която информация да бъде десегрегирана по възраст, пол и гражданство на лицата.²⁴ Задължение според регламента е и предоставянето на информация за резултатите от решенията на първа инстанция при обжалване на административния акт за предоставяне или отказ на закрила, както и, отделно, резултатите от решенията на втората инстанция, като всички тези данни следва също да са десегрегирани по възраст, пол и гражданство на търсещите убежище.²⁵ Въпреки че европейското законодателство изисква държавите-членки да предоставят данни за имиграцията в страната им, които са разделени по пол, включително броя на молбите с предоставен бежански или субсидиарен статут или отказ от административния орган, както и на първа и втора инстанция, като данните следва да бъдат подготвени по одобрен от Европейската комисия модел, който улеснява сравнителния анализ между държавите, това най-често не е изпълнявано от страните-членки. Дори и ако тази информация се предоставя на Комисията, тя не се прави публично достъпна за гражданите.²⁶ Регламентите са актове, които имат пряко приложение в страните-членки на ЕС и поради това пораждаат задължения за тях, без да е наложителна транспонирането им в националното законодателство.

Държавната агенция за бежанците предоставя десегрегирана по пол, публично достъпна информация за лицата, подали молби за закрила в България.

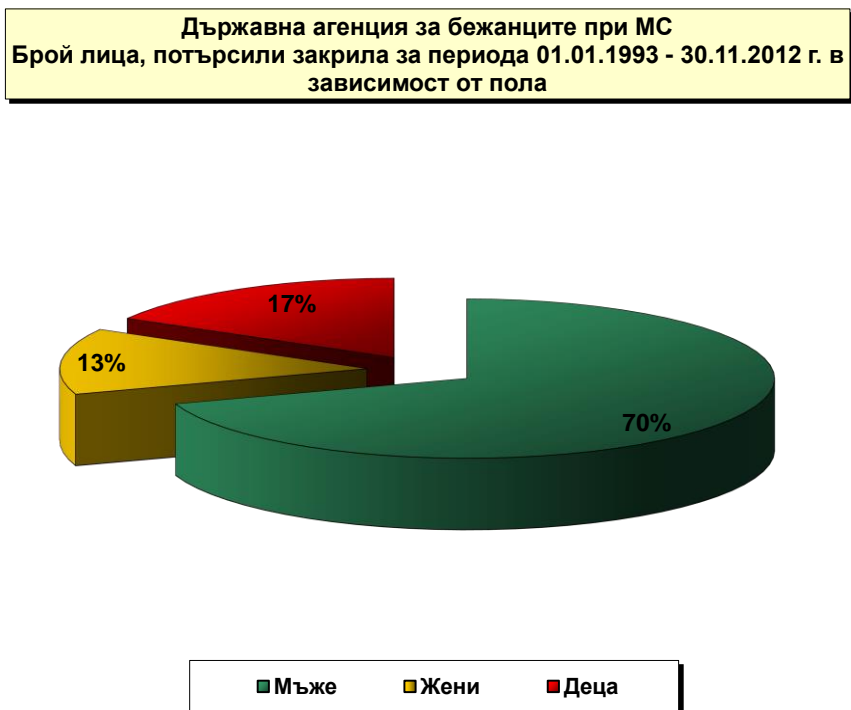
²³ Вж. пар. 29 на Резолюция на Европейския парламент за имиграцията на жени: ролята и мястото на жената имигрант в Европейския съюз (2006/2010(INI)) [*European Parliament resolution on women's immigration: the role and place of immigrant women in the European Union (2006/2010(INI))*].

²⁴ Вж. чл. 4, ал. 1 от Регламент 862/2007 от 11.07.2007 г. на Европейския парламент и Съвета на Европа.

²⁵ Вж. чл. 4, ал. 2-3 от Регламент 862/2007 г. от 11.07.2007 г. на Европейския парламент и Съвета на Европа.

²⁶ Вж. изследването на Европейския парламент „Молби за убежище, свързани с пола, в Европа,” стр. 21.

По данни на агенцията средният дял на жените, потърсили убежище в България през последните две десетилетия, е 17 % (вж. Графика 1).²⁷ Данните отразяват две възрастови групи, определени общо като „мъже“ и „жени,“ от една страна, и „деца“ – от друга.



Графика 1

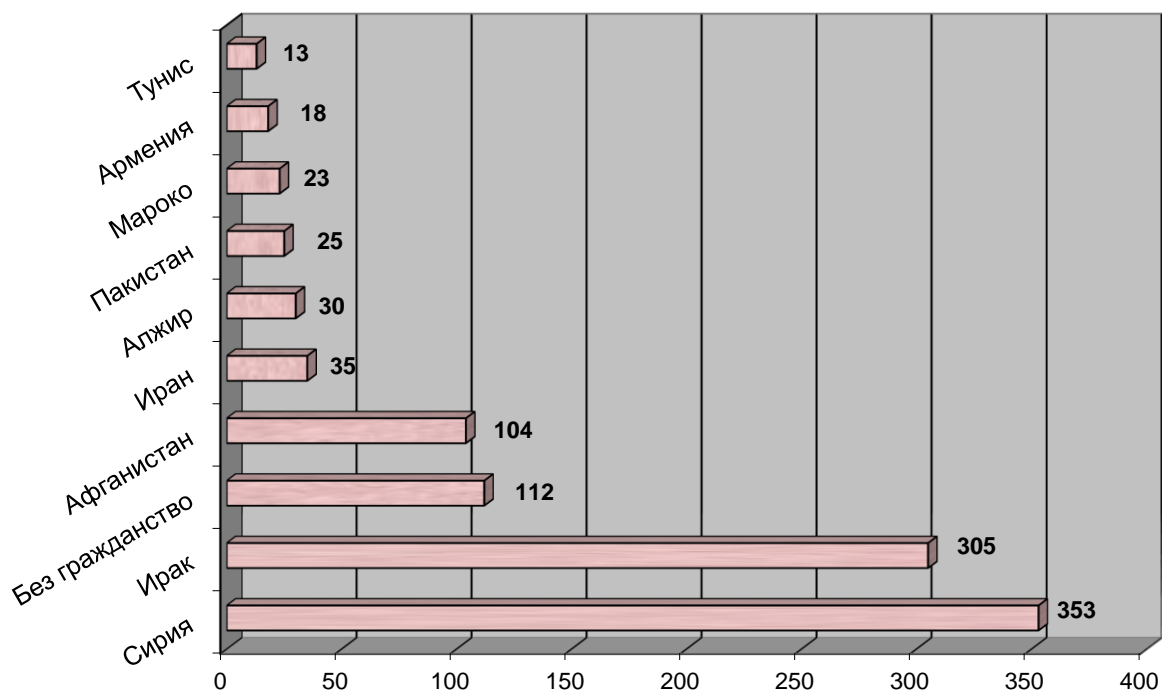
Агенцията дава достъп и до общи, сравнителни данни относно гражданството и, съответно, броя на лицата, потърсили убежище в страната ни,²⁸ както и актуализирани данни (за изминалата 2012 г. вж. Графика 2).²⁹

²⁷ Информацията е предоставена от Държавна агенция за бежанците и може да бъде намерена на електронната страница на Агенцията на: <http://www.aref.government.bg/?cat=8>, виж раздел „Статистически графики 30.11.2012 г.“ стр. 2.

²⁸ Информацията е предоставена от Държавна агенция за бежанците и може да бъде намерена на електронната страница на Агенцията на: <http://www.aref.government.bg/?cat=8>, виж раздел „Топ 10 на страните по брой подадени молби 01.01.1993 - 30.11.2012 г.“

²⁹ Информацията е предоставена от Държавна агенция за бежанците и може да бъде намерена на електронната страница на Агенцията на: <http://www.aref.government.bg/?cat=8>, виж раздел „Статистически графики 30.11.2012 г.“ стр. 4.

Топ 10 страни на произход по брой лица потърсили закрила през периода 01.01 - 30.11.2012 г.

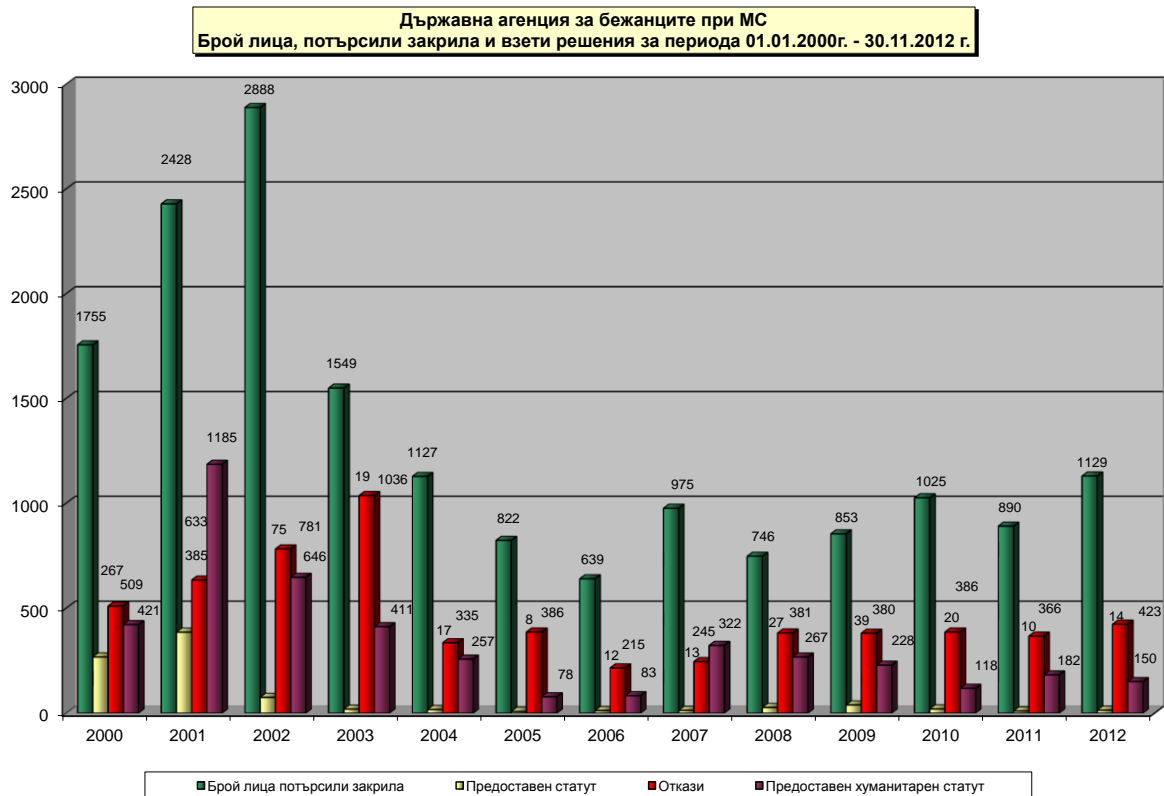


Графика 2

Агенцията дава достъп и до информацията относно потърсилите закрила и предоставената такава, отделно за предоставен бежански статут и за предоставена хуманитарна закрила, разделена по години, както и за броя на получените откази. Тези данни обаче не са десегрегирани по пол (вж. Графика 3).³⁰ При направено запитване към Агенцията в течение на подготовката на настоящото проучване за достъп до данни относно броя на жените, на които е предоставен бежански и хуманитарен статут, както и броя на жените, които получават закрила с първоначалния административен акт на Агенцията (т.е. без да се налага обжалване на отказ от тяхна страна), стана ясно, че такива данни не

³⁰ Информацията е предоставена от Държавна агенция за бежанците и може да бъде намерена на електронната страница на Агенцията на: <http://www.aref.government.bg/?cat=8>, виж раздел „Статистически графики 30.11.2012 г.,” стр. 1.

съществуват в наличност, но че съществува възможността да бъдат подготвени при поискване.



Графика 3

Агенцията не предоставя информация (достъпна публично, без предварително запитване) относно броя на първоначалните откази и предоставяне на закрила, относно броя на обжалваните откази на закрила пред първоинстанционен съд и броя на обжалванията пред втора инстанция, както и за резултатите от производствата пред всяка от инстанциите, десегрегирана по пол. За сравнение, Швеция и Великобритания са сред страните, които предоставят публично достъпна и разделена по пол статистика относно броя на обжалванията на откази и изхода от тези производства. Франция предоставя десегрегирана по пол информация за резултатите от обжалвания на откази, но не и за броя на подадените обжалвания. Румъния не предоставя десегрегирани по пол данни нито за първоинстанционното, нито за второинстанционното производство по предоставяне на статут.³¹ Като пример за добра практика се сочи Белгия, която

³¹ Вж. изследването на Европейския парламент „Молби за убежище, свързани с пола, в Европа,” стр. 22, Таблица 1.

предоставя подробна, десегрегирана по пол информация относно различните видове преследване, отнасящо се до молби за закрила, свързани с пола. Белгийската система използва списък от идентифицирани обстоятелства, според които класифицира полово-обусловените молби за закрила: 1) сексуална ориентация и полова идентичност; 2) престъпления на честта; 3) генитално осакатяване на жени; 4) принудителни бракове; 5) домашно насилие (различно от сексуалното насилие); 6) сексуално насилие/ изнасилване; 7) принудителна стерилизация и принуждаване към аборт.³² Официалното разпознаване и използване на практика на такава класификация, както и предоставянето на подробна статистическа информация, все още е рядкост сред държавите-членки на ЕС и представлява добър пример, чието следване трябва да се насърчи.

³² Вж. изследването на Европейския парламент „Молби за убежище, свързани с пола, в Европа,” стр. 24.

5. ФАКТОРЪТ ПОЛ И БЪЛГАРСКАТА СЪДЕБНА ПРАКТИКА

Тъй като нито Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., нито Наръчника на ВКБООН по процедури и критерии за определяне на статут на бежанец³³ са полово-чувствителни и вследствие на развитото се в съвременното изискване за съобразяване на законодателствата и политиките със стандартите на полова не-дискриминация, нуждата от създаване на насоки, свързани с пола, е била установена и призната от международната общност. Още през 90-те години на 20 в. ВКБООН издава препоръка за приемането на правила за признаването на полого-обусловено преследване.³⁴ През 1995 г. в Пекин, на Четвъртата световна конференция на ООН за жените, беше приета „Платформа за действие,” която призовава държавите да предоставят статут на бежанец на жени, които подават молби за убежище, свързани с пола, да възприемат национални насоки за разглеждането на пола като фактор при определяне на статут на бежанец, както и да разпространяват и прилагат насоките на ВКБООН относно пола. За разработването и използването на насоки относно пола призовават и ПАСЕ в препоръка от 1998 г.,³⁵ и Специалния рапортър за насилието срещу жените в становище от 2000 г.³⁶

През 2002 г. ВКБООН издаде специализирани и по-подробни „Насоки за международна закрила: Свързано с половата принадлежност преследване в контекста на чл. 1А (2) от Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г.”³⁷ Въвеждането на такива насоки е от голяма важност, тъй като полът не е сред петте основания, обуславящи предоставянето на убежище. Конвенцията от 1951 г. включва преследване, мотивирано от следните признаци: 1) раса, 2) религия, 3) националност, 4) принадлежност към определена социална група или 5) политически убеждения.³⁸ Обикновено държавите следват модела на

³³ Вж. Наръчник на ВКБООН по процедури и критерии за определяне на статут на бежанец в съответствие с Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола за статута на бежанците от 1967 г. на: <http://www.unhcr-centraleurope.org/bg/resursi/pravni-dokumenti/narchnici-preporaki-i-nasoki-izdadani-ot-vkboon.html>.

³⁴ Вж. Насоки на ВКБООН за защита на жените бежанки [*UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women, U.N. Doc. ES/SCP/67 (1991)*].

³⁵ Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, Препоръка 1374 (1998) за положението на жените бежанки в Европа, пар. vi (i).

³⁶ Вж. текста на становището на английски език в *R. Coomaraswamy, 'Integration of the human rights of women and the gender perspective, violence against women': UN doc. E/CN.4/2000/68, 29 February 2000,* пар. 122(f).

³⁷ Вж. текста на английски език на Насоките на ВКБООН за свързаното с половата принадлежност преследване от 2002 г. на: <http://www.unhcr-centraleurope.org/bg/resursi/pravni-dokumenti/narchnici-preporaki-i-nasoki-izdadani-ot-vkboon.html>.

³⁸ Вж. чл. 1А от Конвенцията от 1951 г.

Конвенцията от 1951 г. и също не включват пола като един от признаците, способни да мотивират преследване по смисъла на Конвенцията. Така, българският Закон за убежището и бежанците (ЗУБ) формулира признаците, годни да мотивират преследване по смисъла на този закон, по следния начин: „раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или поради политическо мнение и/или убеждение.”³⁹ Т.е. признакът пол липсва и в нашия закон.

Счита се, че липсата на признака пол сред съществуващите пет признака в чл. 1А на Конвенцията от 1951 г. не е от значение и че прибавянето на този признак към останалите не е необходимо, тъй като смисълът на тази разпоредба в контекста на Конвенцията и с оглед нейните цели се свързва с основополагащото изискване за равно третиране на мъже и жени. Следователно тълкуването на тази разпоредба, а и на цялата Конвенция, следва да бъде правено с похвата на полово-чувствителния подход и в съответствие с международните стандарти за не-дискриминация.⁴⁰

Следвайки примера на ВКБООН, от средата на 90-те години, държавите и международните организации започнаха да разработват наръчници и насоки относно пола за приложение в процедурите за предоставяне на международна закрила. Тъй като насоките, сами по себе си, нямат задължителна сила, приложението на правилата относно пола все още е или много слабо, или несъществуващо в страните от ЕС.

В България, по данни на Държавната агенция за бежанците,⁴¹ Насоките за пола на ВКБООН се използват при преценка на молбите за убежище. Въпреки това, текст на Насоките на български език не е публично достъпен. Към момента, национални насоки относно пола не са били изготвени.⁴² Липсата на национални насоки личи и от практиката на съдилищата по обжалване на откази на Държавната агенция за бежанци за признаване на статут на бежанец или хуманитарен статут. Сред проучените в контекста на настоящото изследване съдебни решения на първа и втора инстанция няма такива, които да разглеждат пола като фактор при вземане на решение, нито съдържат позоваване на категориите „свързано с пола преследване” или „полово-обусловена молба за убежище.” В тези, в които се обсъждат обстоятелства, характерни за свързаното с

³⁹ Вж. чл. 8, ал. 1 от ЗУБ.

⁴⁰ Вж. Roger Haines, QC, “Gender-related persecution” in Refugee Protection in International Law, UNHCR’s Global Consultations on International Protection, eds. Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, Cambridge University Press (2003) [адв. Роджър Хейнс, „Свързано с пола преследване” в сборника Закрила на бежанците в международното право, Всеобща консултации на ВКБООН по международна закрила, редакция на Ерика Фелер, Волкер Тюрк и Франсис Никълсън, издание на Кеймбридж Юнивърсити Прес, 2003 г.] стр. 323-324.

⁴¹ Данните са получени от консултация с г-н Даниел Инджиев, директор на дирекция „Качество на процедурата, временна закрила и компетентност за разглеждане на молбите” при Държавна агенция за бежанците.

⁴² Пак там.

пола преследване, това се прави очевидно без осъзнаване на необходимостта от специфичен анализ и обикновено такива молби се причисляват към групата на мотивирани от „лични причини“ и следователно – непопадащи в приложното поле на Закона за убежището и бежанците. Тук следва да се подчертае, че свързаните с пола молби за закрила често се характеризират именно с личния си характер, което не бива да е основание за автоматичното отхвърляне на молбата.

Следните примери илюстрират приложението от страна на съдилищата на категорията „лични причини“ при преценката си за наличие или липса на основание за предоставяне на бежански статут (чл. 8 от ЗУБ) или на хуманитарна закрила (чл. 9 от ЗУБ):

Пример 1. Жена от Камерун твърди, като част от основанията си за търсене на международна закрила в България, че е била продадена от баща си на възрастен мъж. Съдът намира основанията на жената „лични и с икономически характер“ и че „от бежанската история на кандидатката не се установява преследване, съгласно признаците на чл. 8 от ЗУБ.“⁴³

Пример 2. Друга желбоподателка, също от Камерун, обжалва отказ на Държавната агенция за бежанци да ѝ предостави закрила, като сочи, че „й е оказван от жителите на родното ѝ село натиск да приеме брак с полигамен мъж. Нейната религия (Свидетели на Йехова) не ѝ позволява това.“ Съдът намира, че „причините, на които се основава молбата за закрила [...] са лични“ и че „от бежанската история на кандидатката не се установява преследване, съгласно признаците по чл.8 от ЗУБ.“⁴⁴

Пример 3. Второинстанционното обжалване на отказа на ДАБ на жената от Камерун ефективно потвърждава изводите на първоинстанционния съд така: „Обстоятелството, че е отказала брак с полигамен мъж по никакъв начин не може да се свърже с предвидените законови предпоставки почл. 8 и по чл. 9 от ЗУБ. [...] За Камерун е установено, че тази страна има силна президентска власт, както и че всички граждани имат еднакви права и са защитени от дискриминация, [...] като са отчетени случаи на участие на силите за сигурност в незаконни убийства и прилагане на насилие, но върху арестанти и затворници [...]“ Съдът заключава, че „наличието на страх у касаторката да се омъжи за полигамен мъж“ по никакъв начин не може да обоснове нито предоставянето на бежански статут, нито на хуманитарна помощ.⁴⁵

Всеки от горепосочените примери поставя в центъра на бежанската история на жените различна форма на полово дискриминация и с това дава основание за разглеждането на всяка от жалбите като полово-обусловена и, следователно, за преценка на възможно преследване, основано на пола. Личи

⁴³ Решение № 6724 от 16.05.2011 г. по адм.д. № 14060/2010 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

⁴⁴ Решение № 341 от 11.01.2011 г. по адм.д. № 13649/2010 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

⁴⁵ Решение № 6384 от 09.05.2011 г. по адм.д. № 2150/2011 г. на 5-чл. с-в на ВАС (втора инстанция).

склонността на съда, обаче, да категоризира тези обстоятелства като „лични причини“ и да ги постави в явен противовес на обстоятелствата, които са характерни за „класическото“ разбиране за бежанец, а именно наличието на въоръжен конфликт или политически гонения. Именно изключването на „личните причини“ от приложното поле на уредбата за предоставяне на международна закрила е целта на повечето наръчници относно пола, тъй като понастоящем стремежът е отдалечаване от исторически установилото се тълкуване на бежанеца през призмата на преживявания на мъже.⁴⁶

Разбира се, не всички лични обстоятелства (т.е. извадени от публичната сфера – въпреки че може да се каже, че всяка бежанска история е съставена само от лични за търсещата/щия убежище причини, които са специфични именно за нея или него) обуславят предоставянето на международна закрила. Прието е да се смята, че преследването се отнася до риска от такава вреда, причиняването на която би било несъвместимо със задължението на държавите да закрилят населението си. Преобладаващата позиция е, че „бежанското право следва да се занимава с деяния, които засягат човешкото достойнство по ключови начини и че продължителното или систематично нарушаване на човешките права е надежден признак,” обуславящ предоставянето на закрила.⁴⁷

При преценката на необходимостта от предоставяне на закрила, органите следва да вземат предвид наличието на риск от сериозни посегателства в страната на произход, но също така и способността и/ или готовността на държавата да отвърне ефективно на такъв риск.⁴⁸ Така, преследването се обуславя от наличието на два елемента едновременно: риск от нарушаване на права и липса на закрила от страна на държавата. Важно обстоятелство е, че закрилата в държавата на произход трябва да бъде ефективна, за да може да се твърди, че лицето не се нуждае от бежански или субсидиарен статут. По този начин, самото наличие на закони в страната на произход, които гарантират спазването на човешките права, не е достатъчно за изключването на необходимостта от международна закрила. В примерите, приведени по-долу, съдилищата се позовават на законодателствата на държави на произход и/ или на липсата на въоръжен конфликт, без да подлагат на по-детайлен анализ реалното състояние на гарантиране на човешките права:

Пример 4. Във първоинстанционното си решение по молбата на гражданка на Сирия за международна закрила, позоваваща се на кюрдския си произход, съдът намира, че „не са на лице предпоставките за предоставяне на

⁴⁶ H. Crawley and T. Lester, “Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe,” Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR (2004), стр. 142 [Х. Кроули и Т. Лестър, „Сравнителен анализ на основаното на пола преследване в националните законодателства и практики в Европа,” Отдел за оценки и политически анализ, ВКБООН].

⁴⁷ Вж. Roger Haines, QC, “Gender-related persecution” in Refugee Protection in International Law, стр. 327.

⁴⁸ Пак там, стр. 329.

статут на бежанец по ЗУБ, поради това, че фактите, които са посочени в бежанската история, не доказват наличието на основателен страх от преследване. [...] В днешна Сирия кюрдите, притежаващи сирийско гражданство и сирийски документи за самоличност, се третират като араби.” Факторът пол не се обсъжда в решението.⁴⁹

Пример 5. Друга сирийска гражданка, която също се позовава на кюрдския си произход, получава отказ на убежище от първоинстанционния съд с мотивите, че „персонално кандидатката не е преследвана поради етническата си принадлежност. От справка [...] на Дирекция „Международна дейност и европейски бежански фонд” към ДАБ става ясно, че в днешна Сирия [...] на [кюрдите] дори е позволено в частни разговори и семеен кръг да говорят на „кюрдски диалект.” [...] Според цитираната справка сирийските служби за сигурност наблюдават и контролират цялото публично пространство в страната, но по принцип не всяка политическа дейност поражда причини за преследване от страна на властите.” Факторът пол не се обсъжда в това решение.⁵⁰

Пример 6. По друга молба за убежище от сирийска гражданка съдът мотивира отказа си с факта, че „заплахата от преследване по политически причини на отделно лице зависи от преценката на сирийските служби за сигурност за опасността, която представлява дадено лице или група хора. В тази връзка обичайната критичност спрямо порядките, обикновената ангажираност с политическа дейност или редовото членство в редица политически партии в Сирия, не са основание за преследване.”⁵¹

Пример 7. Отказът на убежище на жена от Камерун се обосновава от първоинстанционния съд с преценка на положението в държавата на произход въз основа на становище на Дирекция „Международна дейност” към Държавната агенция за бежанци, в което се казва, че „според Конституцията и законодателството на Камерун, всички граждани имат еднакви права и са защитени от дискриминация на базата на раса, етническа принадлежност, националност, социален произход. Забранени са мъченията и нехуманното отношение.”⁵²

Пример 8. Друга молба за убежище от жена от Камерун, позовала се на религиозната си принадлежност, получава отказ, като съдът приема, че „в Камерун свободата на религията е гарантирана със закон” по данни на становище на Дирекция „международна дейност” към ДАБ.⁵³ Полът като фактор в преценката за нуждата от закрила не се обсъжда. Не се изследва и дали защитата на правата в страната на произход са ефективно гарантирани.

⁴⁹ Решение № 14281 от 25.11.2010 г. по адм.д. № 14480/2009 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

⁵⁰ Решение № 4889 от 07.04.2011 г. по адм.д. № 10029/2010 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

⁵¹ Решение № 9722 от 30.06.2011 г. по адм.д. № 4001/2011 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

⁵² Решение № 6724 от 16.05.2011 г. по адм.д. № 14060/2010 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

⁵³ Решение № 341 от 11.01.2011 г. по адм.д. № 13649/2010 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

Добра практика се наблюдава в определени случаи, в които първоинстанционният или второинстанционният съд връща преписката на ДАБ, постановила отказ, за ново проучване, тъй като намира, че реалната обстановка в страната на призход не е била щателно изяснена. Друга позитивна практика е да се връща преписката на ДАБ, постановила първоначално отказ и на бежански статут, и на субсидиарна закрила, с инструкции да се разгледа отново възможността за предоставяне на хуманитарна закрила на търсещата убежище жена. В такива случаи от полза са били становища, предоставени от Център за подпомагане на хора, преживели изтезание „АСЕТ.”⁵⁴

В нито един от проучените съдебни решения не се връща преписката с инструкции за преценка на пола като фактор, свързан с подадената молба за закрила. Самите съдилища също не разглеждат пола в контекста на мотивите си.

Докато преследването се възприема като състояние на систематично нарушение на човешки права, съчетано с липсата на ефективна закрила от страна на държавата на произход, в дефиницията за бежанец по смисъла на Конвенцията от 1951 г. не се споменава, че преследването може да бъде извършвано единствено от страна на държавен орган. Счита се, че преследване от страна на „частни” или несвързани с държавата лица също попада в обхвата на уредбата на преследването.⁵⁵ Уредбата в българския закон е в противоречие с тази позиция. Според въведената през 2007 г. нова ал. 3 в чл. 8 на ЗУБ, „[п]реследването може да се осъществява от държавен орган или организация, на която държавата не може или не желае ефективно да противодейства.”⁵⁶ Подобно нормативно решение поставя жените, търсещи убежище, в затруднено положение и драстично намалява шансовете им за получаване на закрила. Това е така, защото изключването на преследването от недържавен орган ефективно изключва от приложното поле на ЗУБ голяма част от случаите на преследване, характерни за жените. Както се посочи по-горе, жените преживяват преследването по различни начини от тези на мъжете. Станал класически пример за това е състоянието на домашно насилие, което се игнорира или дори оторизира от държавата на произход. Тъй като домашното насилие се осъществява от страна на частни лица – семейството или близки на жената, такова нарушение на нейните права формално, а и на практика, не би попаднало в обсега на защитата, предоставяна от България.

От разгледаните съдебни актове е видно, че съдът рядко намира основание за предоставяне на статут на бежанец на жени поради това, че не намира приложение към техните бежански истории на никой от признаци по чл. 8, ал. 1 от ЗУБ. По-често в такива случаи съдът е склонен да разгледа възможността за

⁵⁴ Вж. например следните решения: Решение № 3876 от 18.03.2011 г. по адм.д. № 14986/2009 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция) и Решение № 931 от 19.01.2011 г. по адм.д. № 4942/2010 г. на III отд. на ВАС (първа инстанция).

⁵⁵ Вж. Roger Haines, QC, “Gender-related persecution” in *Refugee Protection in International Law*, стр. 332.

⁵⁶ Новата ал. 3 в чл. 8 от Закона за убежището и бежанците беше приета с ДВ, бр. 52 от 2007 г.

хуманитарна закрила, която се основава главно върху принципа за *non-refoulement*, или забрана за връщане в страната на произход поради опасност от насилие или друга тежка форма на засягане на права. Хуманитарната закрила е по-ниска степен на международна защита в сравнение със статута на бежанец и това прави жените често изключвани от пълната закрила, гарантирана от държавата ни.

Спазването на полово-чувствителния подход при преценка за предоставянето на статут на бежанец на жените цели избягването на неравностойното им третиране. Възприетият от ВКБООН международен стандарт сочи, че всеки от петте признака, на които може да се основава преследването, трябва да бъде оценяван през призмата на пола, що се отнася до молби за закрила, подавани от жени. Така, например, жени, които са престъпили социални или религиозни норми в страната си на произход, могат да имат основание за бежански статут въз основа на признаците религия, политическо мнение или принадлежност към определена социална група.⁵⁷ Понастоящем практиката в страните-членки на ЕС е молбите, подадени от жени, и основани върху причини на насилие срещу жените, най-често да се разглеждат като преследване по признак принадлежност към определена социална група. Групата в случая са жени, подложени на домашно или друго насилие, в определен контекст в държавата на произход.⁵⁸ Въпреки че е често използван подход за преценка на молби на жени, това не е единствения начин на прилагане на фактор пол в процедурите по определяне на статут. В повечето от европейските държави все още се водят дебати относно приложението на категорията „принадлежност към определена социална група“ във връзка с молбите, основани на пола.

⁵⁷ Вж. Насоките на ВКБООН за свързаното с половата принадлежност преследване от 2002 г., пар. 22-23.

⁵⁸ Вж. изследването на Европейския парламент „Молби за убежище, свързани с пола, в Европа,” стр. 45-46.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Прегледът на съдебната практика от последните три години от производства по молби за убежище, подадени от жени, сочи, че полово-чувствителният подход все още не намира реално и ефективно приложение в контекста на прилагането на бежанското законодателство в България. Тълкуването и прилагането на относимата уредба от съдилищата следва рестриктивен и тесен модел, като не се правят достатъчно опити за развиване на практиката в посока към включване на международните стандарти за полово не-дискриминация, установени от ВКБООН и в актове на ЕС. Това положение в България е сходно с процесите, през които преминават и други европейски държави по пътя си към рафинирането и усъвършенстването на бежанската материя в контекста на полово-обусловени молби за закрила. Непознати или много малко познати са у нас основополагащи концепции като „преследване, свързано с пола,” приложението на категорията „принадлежност към определена социална група” към казусите на търсещи убежище жени, методът на тълкуването на признаците, мотивиращи преследване по смисъла на Конвенцията от 1951 г., през призмата на пола. В резултат, предоставяната защита на жени, търсещи убежище в България, несъмнено страда от неефективност и създава условия за неравностойно третиране. Не може да се приеме, че сравнително малкият брой на жените, търсещи убежище, в сравнение с този на мъжете, може да бъде извинение за неподдържането на най-високото възможно ниво на предоставяна закрила.

Препоръките за подобряване на защитата на жените в контекста на бежанското право, правени от ВКБООН, както и от други международни организации и институции на ЕС, включват следните, към които се присъединява и настоящото изследване:

- Да се преведат на български език и да се разпространяват сред общността, включително сред търсещите убежище, Насоките на ВКБООН за свързаното с пола преследване.
- Да се използват Насоките на ВКБООН за свързаното с пола преследване при преценка за предоставяне на международна закрила, както от административните, така и от съдебните органи и други ангажирани с относима дейност органи и лица.
- Да бъдат създадени, разпространявани и използвани национални насоки относно пола.
- Да се водят стратегически дела, свързани с полово-обусловените

молби за закрила пред вътрешните и пред международни съдилища и форуми (препоръка към НПО).

- Осигуряване на полово-чувствително тълкуване на всички признаци по смисъла на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.
- Осигуряване на помагала, обучения и консултации за хората, работещи по молби, свързани с пола.
- Осигуряване на полово-специфична информация относно държавата на произход за органите и лицата, ангажирани с разглеждането на молби за закрила.
- Да се осигури на жените, търсещи убежище, възможност за избор на пола на интервюиращото ги лице.
- Да се осигури начин за ранно идентифициране на лица от уязвими групи и предоставяне на адекватни за тяхното състояние условия.
- Събирането, подготовката и предоставянето за публичен достъп на десегрегирана по пол, възраст и гражданство информация относно откази на закрила, предоставяне на закрила, брой и резултати от първо- и второинстанционно обжалване на откази, както и брой и вид на предоставена закрила с първоначалния административен акт на ДАБ, без да се е стигало до обжалване.