

**ДИСКУСИИ / DISCUSSIONS**

DOI: 10.54664/KFAZI501

**ЗА НЯКОИ АСПЕКТИ ОТ ДОПЪЛНИТЕЛНАТА ЗАКРИЛА НА
НЕПРИДРУЖЕНИТЕ НЕПЪЛНОЛЕТНИ И МАЛОЛЕТНИ ЛИЦА
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ****Капка Георгиева-Атанасова****ON CERTAIN ASPECTS OF THE ADDITIONAL PROTECTION
OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA****Капка Georgieva-Atanasova**

Abstract: *The article examines the domestic legislation on some of the fundamental rights of unaccompanied minors in the Republic of Bulgaria. It is mainly devoted to their right to special representation, which can be of many different types – each with its own peculiarities and problems. It also deals with the possibility of their residence in the territory of the country, with their placement in appropriate places where they can receive adequate care, with the possibility of reunification with their families, and with their right to education.*

Keywords: *unaccompanied minors; representation; right of residence; right to education.*

Необходимостта от специална грижа и закрила на всички деца за първи път е призната на международно ниво през 1924 г. в Женевската декларация за правата на детето, приета от Обществото на народите. Въпреки това, в създадената няколко десетилетия по-късно Конвенция за статута на бежанците от 1951 г.¹ липсва изрична разпоредба, която да урежда закрилата на тази категория лица и да вмениява на държавите, които са я ратифицирали някакви особени, допълнител-

ни задължения по отношение на тях. Едва в Конвенцията за правата на детето², приета от Организацията на обединените нации (ООН) през 1989 г. и ратифицирана към момента от 196 държави, по-специално в нейния чл. 22, е призната необходимостта от специална закрила на децата бежанци, която приемащите държави следва да им предоставят. Както се отбелязва в правната теория, тази норма остава единствената такава, съдържаща се в международен договор за човешките права, чиято

¹ Приета на 28 юли 1951 г., ратифицирана със закон на НС, обн. ДВ, бр. 88 от 15.10.1993 г.

² Приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г., ратифицирана с решение на ВНС, обн. ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г.

цел е да уреди именно положението на децата, търсеци международна закрила от приемача държава³. Тя е и сред нормите, които се разглеждат като неподлежащи на дерогация, независимо от извънредните обстоятелства, пред които е изправена съответната държава⁴. Закрилата се явява необходима и абсолютна поради естествената уязвимост на малолетните и непълнолетните лица. Техните физическа и емоционална незрялост са предпоставка много по-лесно децата да станат жертви както на престъпления, така и на друго неправомерно поведение. Именно затова всяко дете следва да бъде обект на специална закрила. На още по-голямо основание от нея се нуждаят непридружените малолетни и непълнолетни търсеци или получили закрила деца⁵.

Тази необходимост е осъзната от европейския законодател и той създава съответните правила в различни актове от вторичното право на Европейския съюз (ЕС) – Регламент (ЕС) 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за предоставяне на международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство⁶, Директива 2001/55/ЕО на Съвета относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасянето на последиците от този прием⁷, Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета 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 закрила⁸ и други.

Нашият законодател също урежда, в съответствие с ангажиментите на българската държава по международните актове и актовете от правото на ЕС, допълнителна закрила за непридружените малолетни и непълнолетни лица. Тази закрила може да бъде общо предоставена по следния начин.

На първо място, в българското право са предвидени механизми, чрез които да се гарантира абсолютна забрана за връщане на непридружените малолетни и непълнолетни лица в държавата им по произход, ако това е в противоречие с принципа за най-добрия интерес на детето. По отношение на тях се прилага чл. 4, ал. 3 вр. чл. 29, ал. 1, т. 1 Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), който постановява, че всеки търсец закрила чужденец има правото да остане на територията на страната до окончателното произнасяне по молбата му за закрила. Засилената закрила на непълнолетните деца се открива в Закона за чужденците в Република България⁹ (ЗЧРБ), според чийто чл. 28а тази категория чужденци, ако не са подали молба за закрила или производството по чиято молба е завършило с отказ, може да получат разрешение за продължително пребиваване на територията на страната до навършване на 18 годишна възраст.

Връщането на такова дете е възможно само и единствено при наличието на две кумулативни условия. Първото от тях е в държавата му по произход за него да може да бъдат полагани обичайните дължими грижи от родител, настойник или специализирана ин-

³ Popjoy, J., M., *The Child in International Refugee Law*, Cambridge University Press, 2017, p.309

⁴ Така Coen, I., “The Convention on the Rights of the Child: What it means for Children in War”, *International Journal of Refugee Law*, 3 Edition, 1991, p. 291; MiCallin, M., *The Convention on the Rights of the Child: An Instrument to Address the Psychosocial Needs of Refugee Children*, *International Journal of Refugee Law*, 2 Edition, Special issue, 1990, p. 82

⁵ Съгласно §. 1, т. 4 ДР ЗУБ (Обн. ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г., посл. изм. ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.) „непридружен“ е този малолетен или непълнолетен чужденец, който се намира на територията на Република България и не е придружен от свой родител, настойник или попечител“.

⁶ Публ. ОВ L 180 от 29.06.2013 г.

⁷ Публ. ОВ L 212 от 7.08.2001 г.

⁸ Публ. ОВ L 337 от 20.12.2011 г.

⁹ Обн. ДВ, бр. 153 от 23.12.1998 г., посл. изм. ДВ, бр. 22 от 18.03.2022 г.

ституция. Второто условие е животът и свободата му да не бъдат застрашени и за него да няма опасност от преследване, изтезание, нечовешко или унизително отношение. Ако едно от двете посочени условия не е налице, компетентните органи са длъжни да му предоставят разрешение за продължително пребиваване до навършване на пълнолетие. Същевременно, съгласно чл. 59, ал. 2, т. 1в Закон за българските лични документи¹⁰ (ЗБЛД), разрешението за продължително пребиваване се издава със срок на валидност една година. Систематичното тълкуване на двете разпоредби (чл. 28а ЗЧРБ и чл. 59, ал. 2, т. 1в ЗБЛД) би могло да доведе до два различни извода. Според единия от тях би трябвало органите на Министерство на вътрешните работи (МВР) да извършват ежегоден анализ и да правят преценка относно възможността детето да бъде върнато в държавата си по произход и преди навършването на пълнолетие. Вторият възможен извод е, че подновяването на разрешението е само формално, като ежегодно се продължава неговия срок на валидност, но без да има възможност детето да бъде върнато, ако не е навършило 18 години.

Всеки от така направените изводи може да бъде обоснован със съответните аргументи. Ежегодният анализ на възможността за връщане се обосновава с принципа за най-добрия интерес на детето. Ако в рамките на изтеклата година е бил открит родител на детето или друго лице, което може да упражнява функции по настойничество или попечителство и едновременно с това е установено, че няма опасност за живота или свободата на детето, за него може да бъде по-добре да се завърне в държавата си на произход, където да расте в среда, отговаряща напълно на неговите културни, етнически или религиозни убеждения. Дори и да бъде отглеждано в специализирана институция, а не от свои близки, за детето това отново може да се окаже по-добрият вариант. Вторият извод може да бъде аргументиран с необходимостта от правна сигурност, в това число и на самия малолетен или непълнолетен. Знаейки, че е свободен да остане на територията на страната до навършване на 18 години, той може да планира своето бъдеще и

да живее в спокойствие, без страх от връщане. У него се създава усещане за стабилност и предвидимост.

Все пак, предимство следва да се даде на първия вариант на тълкуване. По този начин се гарантира, че ежегодно ще бъде извършвана преценка за най-добрия интерес на детето, включително и чрез съобразяване на неговото мнение по въпроса. Друг довод в подкрепа на това тълкуване е, че според българското законодателство временното пребиваване може да бъде разрешено за максимална продължителност от една година. Изключения от това правило не са предвидени, което налага разрешението да бъде преиздавано ежегодно до навършване на пълнолетие.

Предоставянето просто на възможността на непридруженото дете да остане на територията на страната не е достатъчно, за да се гарантира спазването на неговите права и зачитането на висшия му интерес. За целта е необходимо да му бъде осигурено представителство, да бъде определено лице, което да се грижи за неговите интереси. Тук следва да се посочи, че съществуват известни разминавания между националното право и правото на ЕС, а също и непълноти и противоречиви законодателни решения между отделните нормативни актове от вътрешното ни право. Съгласно чл. 19 Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила¹¹, на всяко лице, кандидатстващо за международна закрила, следва да му бъде предоставена при поискване от негова страна безплатна правна помощ. По отношение на непридружените малолетни и непълнолетни няма необходимост от изрично волеизявление в същата насока (чл. 25 Директива 2013/32/ЕС). Това означава, че на непридруженото дете *ex officio* следва да му бъде определен представител. Решението на европейския законодател е логично и обосновано. От юридическа гледна точка детето не може (или поне не може самостоятелно) да формира и изяви валидна правна воля, в това число и по отношение на необходимостта му от представителство. От житейска гледна точка не може да се очаква, че едно дете би

¹⁰ Обн. ДВ, бр. 93 от 11.08.1998 г., посл. изм. ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.

¹¹ Публ. ОВ L 180 от 29.06.2013 г.

могло само да прецени тази своя нужда и да я заяви пред компетентния орган. Обратното – необходимост от изрично волеизявление на детето в тази насока – би препятствало практическото приложение на възможността и би обезсмислило изобщо нейното съществуване.

Представителство на децата е предвидено и във всяка отделна процедура, част от специалното производство по определяне на компетентната държава, като в чл. 6, ал. 2 Регламент 2013/604/ЕС изрично е предвидено, че тази разпоредба не засяга разпоредбите на чл. 25 Директива 2013/32/ЕС. На практика това означава, че няма необходимост от определяне на двама отделни представители. Представителят, определен в основното производство, ще следва да осъществява своите задължения и в специалното такова по определяне на компетентната държава.

При вече предоставена закрила, както международна, така и временна, непридруженото дете също следва да се ползва от квалифицирано представителство¹². При временната закрила производство по предоставянето ѝ реално не се провежда – няма интервю, няма индивидуално обследване на обстоятелствата, принудили лицето да напусне държавата си по произход, няма проверка от страна на компетентните органи относно възможността това лице да представлява заплаха за националната сигурност на приемащата страна. Поради изложените причини при този вид закрила не се поставя въпрос за представителство по време на производството, защото не се провежда същинско такова. По друг начин стои въпросът обаче при международната закрила. В тази хипотеза чл. 31, ал. 1 Директива 2011/95/ЕС изисква от държавите членки във възможно най-кратък срок след предоставянето на закрилата да предприемат „необходимите мерки, за да осигурят представителството на непридружени непълнолетни лица от законен попечител или, при необходимост, от организация, отговаряща за грижите и за благосъстоянието на непълнолетни лица, или от всякаква друга подходяща форма на представителство, включително и произтичаща от законодателство или от съдебно решение“.

Българският законодател е избрал различни подходи към представителството в зависимост от вида на производството, липсата или наличието на предоставена закрила. Независимо от това обаче необходимо е да се подчертае, че представителството на непридружените малолетни и непълнолетни лица не е просто процесуално представителство в производството по предоставяне на закрила или в друго административно или съдебно производство. По своята същност то е аналогично на законовото представителство, което осъществяват родителите, съответно настойниците или попечителите.

Съгласно чл. 25, ал. 1 ЗУБ непридружено дете, търсещо или получило международна закрила, се представлява в производството по ЗУБ „от адвокат, вписан в регистъра за правна помощ на Националното бюро за правна помощ, определен от председателя на бюрото или от оправомощено от него длъжностно лице“. Разпоредбата съдържа известна неяснота, тъй като от една страна представителството следва да се предоставя както по време на производството, така и при вече предоставена закрила. От друга страна, изрично е посочено, че детето се представлява „в производството по този закон“. Това производство минава през различни фази – административна и евентуално съдебна. Съгласно чл. 29, ал. 1 ЗУБ по време на производството всеки кандидат има право на социално подпомагане, медицинска грижа, а според чл. 26 от същия закон децата имат право и на образование. Следователно, още по време на производството непридруженото дете ще има необходимост от представителство и пред социални, здравни, образователни и други институции (чл. 25, ал. 2, т. 3 ЗУБ). Систематичното тълкуване на посочените разпоредби от ЗУБ може да доведе до извод, че представителството от определен от председателя на Националното бюро за правна помощ (НБПП) адвокат се извършва само в рамките на производството по предоставяне на закрила. Ако детето навърши пълнолетие по време на производството, представителството на това основание следва да бъде прекратено и лицето да кандидатства на общо основание за предоставяне на правна помощ.

¹² В този смисъл чл. 31, ал. 1 Директива 2001/55 и чл. 16, ал. 1 Директива 2001/55

Допълнителен аргумент в подкрепа на изложеното твърдение е разпоредбата на чл. 29, ал. 10 ЗУБ, според която непридружено дете, получило закрила, се настанява в семейство на роднини или при близки, приемно семейство, социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа или, ако предходните варианти са неосъществими, в други места за настаняване на малолетни и непълнолетни лица. Според чл. 25, ал. 3 ЗУБ представителството се прекратява, ако преди навършване на пълнолетие, лицето се събере на територията на Република България с родител, настойник или попечител, когато е получило особено представителство и грижа по реда на Семейния кодекс или когато е възникнало настойничество или попечителство по право по реда на Семейния кодекс (СК). В първата хипотеза представителството ще се осъществява от родителя, съответно роднината, на когото ще бъде възложено настойничеството или попечителството или от приемното семейство. Във втората хипотеза всъщност е налице препращане към чл. 154 СК и орган по попечителство или настойничество ще бъде кметът на общината. В общата хипотеза той назначава някой от служителите в общинската администрация, който да действа като представител на детето. В третата хипотеза, при настойничество или попечителство „по право“ се визира разпоредбата на чл. 173 СК, според която функциите на представителство се изпълняват от ръководителя на социалната или интегрираната здравно-социална грижа от резидентен тип. Видно е, че при спазване нормите на чл. 29, ал. 10 във връзка с чл. 25, ал. 3 ЗУБ, след предоставяне на международната закрила детето трябва да бъде настанено в среда различна от териториалните поделения на Държавна агенция за бежанците, като тази промяна задължително е съпроводена с прекратяване на представителството от определения от председателя на Националното бюро за правна помощ адвокат. На негово място представителството ще бъде поето от друго лице, в зависимост от конкретната ситуация.

Ако производството по предоставяне на международна закрила приключи с отказ,

непридруженото дете, както вече беше посочено, ще може да остане на територията на страната до навършване на пълнолетие, но в качеството си на продължително пребиваващ. Производството по предоставяне на разрешение за продължително пребиваване се развива пред друг компетентен орган – дирекция „Миграция“ на МВР. Различен е и производственият ред. В този случай се прилага Законът за чужденците в Република България, а представителството на непридруженото дете се извършва от служител в дирекция „Социално подпомагане“, който разполага с необходимата квалификация.

Когато се предоставя убежище от президента, представителство от адвокат не се предвижда в закона. Тъй като убежището е особен вид закрила, неуреден от правото на ЕС, за него е приложимо само и единствено българското законодателство. Щом няма изрична норма в ЗУБ, която да предоставя подобно право на непридружените деца, кандидатстващи за убежище, значи такова не следва да им бъде предоставено.

При временната закрила не се развива същинско производство по предоставянето ѝ. В тези случаи все пак се попълват определени документи, чрез които лицето заявява желанието си да се възползва от временна закрила, но непридружените малолетни и непълнолетни лица нямат право на правна помощ, предоставяна по реда на Закона за правната помощ¹³ (ЗПП). Според чл. 16, ал. 1 Директива 2001/55/ЕС държавите членки трябва да осигурят представителство на непридружените деца, ползващи се от временна закрила, във възможно най-кратки срокове. В българското законодателство тази разпоредба не е възпроизведена. Изхождайки обаче от нормата на чл. 39, ал. 4 ЗУБ, която всъщност преповтаря текста на чл. 29, ал. 10 ЗУБ, би следвало да се приеме, че чрез настаняването на лицето в дадената среда (семейна, от резидентен тип и т.н.) ще бъде осигурено и съответното представителство.

С оглед на различните видове представителство, може да се постави въпросът как се предоставят и прекратяват те?

¹³ Обн. ДВ, бр. 79 от 04.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.

Когато сме изправени пред хипотеза на представителство от определен от председателя на НБПП адвокат, за да възникне правотношението е необходима заповед на компетентния орган, която се издава само след сезиране. В чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗПП се посочва, че право на правна помощ имат всички лица, търсещи международна закрила по ЗУБ, за които предоставянето на помощта не се дължи на друго основание. В случая под „друго основание“ следва да се разбира някое от останалите основания по ал. 1 на същата разпоредба, които имат социален характер. По отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица няма изрична отделна разпоредба в закона. Такава намираме в чл. 25 ЗУБ, който изисква задължително представителство от адвокат. Нито един от двата нормативни акта обаче не посочва кой и кога трябва да сезира председателя на НБПП. Би следвало да се приеме, че задължение за сезиране има председателят на ДАБ или оправомощено от него лице, въпреки че това не е изрично посочено сред правомощията му, уредени в чл. 48 ЗУБ. Сезирането трябва да бъде направено във възможно най-ранния момент от производството. Щом бъде подадена молба за закрила, от данните в която е видно, че лицето е непридружен малолетен или непълнолетен, председателят на ДАБ следва да сезира председателя на НБПП. Това действие трябва да бъде първото в производството и да е извършено преди назначаването на евентуална експертиза за определяне на възрастта на лицето и преди провеждането на интервю. До определянето на представител по чл. 25 ЗУБ интервюиращият орган не би следвало да може да извършва каквито и да е производствени действия спрямо детето. Изводът се извежда от основното положение в процеса, че за да може да извършва валидно и да приема валидно извършени спрямо нея процесуални действия, страната трябва да бъде дееспособна. Детето, дори и непълнолетно, не може самостоятелно нито да ги извършва, нито да ги приема валидно¹⁴. Както се посочва и в чл. 25, ал. 5 Директива 2013/32/ЕС

„когато се пристъпва към медицински преглед за определяне на възрастта, държавите членки гарантират, че непридруженият непълнолетен и/или неговият представител са съгласни да бъде извършен медицински преглед за определяне на възрастта“. Ако в следствие се установи, че възрастта на детето е различна и то е пълнолетно, то ще може да потвърди или отрече извършените действия след прекратяване на представителството.

Би могъл да се разгледа и още един евентуален начален момент за отправяне на искане за представител. Съгласно чл. 22, ал. 1, т. 9, предл. 2 ЗПП, правна помощ се предоставя и на „чужденци, настанени в специален дом за временно настаняване на чужденци“, които не разполагат със средства и желаят да им бъде предоставена правна помощ. В практиката много често влезлите на територията на страната чужденци първо се настаняват в такива домове, а когато има признаци, че биха искали закрила от българската държава, на тях им се предоставя необходимата информация в тази насока – чл. 58, ал. 6 ЗУБ. Специалните домове са създадени на основание чл. 44 ЗЧРБ, като целта им е да осигурят прилагането на конкретна форма на принудителна административна мярка – настаняване на чужденци с цел организиране на тяхното връщане или експулсиране¹⁵. В ал. 9 на разгледаната разпоредба от ЗЧРБ изрично се посочва, че по изключение, при наличието на предвидените в закона основания, придружените малолетни и непълнолетни може да бъдат принудително настанени в тези домове за не повече от три месеца. Законодателят изрично посочва, че принудителното настаняване е неприложимо по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни. Има и още една хипотеза за настаняване в такъв дом (т.нар. „краткосрочно настаняване“ за срок до 30 дни), което се прилага с цел установяване самоличността на чужденеца – чл. 44, ал. 13 ЗЧРБ. Възможно е непридружен непълнолетен да бъде настанен в дом за временно настаняване на чужденци, ако не е установена неговата самоличност и

¹⁴ По-подробно за значението на процесуалната дееспособност виж Сталев, Ж., А. Мингова, О. Стамболиев, В., Попова, Р., Иванова, Българско гражданско процесуално право. Девето преработено и допълнено издание, С, Сиела, 2012, с. 150-151

¹⁵ Повече за принудителните административни мерки виж Лазаров, К. Принудителни административни мерки, С., Наука и изкуство, 1981 г.

съответно не е видно и ясно, че лицето не е пълнолетно. Би следвало да се приеме, че в момента, в който бъде установена самоличността на детето и се установи, че то е непълнолетно, грижата за него трябва да бъде предадена на ДАБ или на дирекция „Социално подпомагане“. Обосновава се изводът, че единствено компетентен да сезира председателя на НБПП за определяне на представител на непридружен малолетен или непълнолетен, в хипотеза, в която същият ще търси закрила от българската държава е председателят на ДАБ.

Прекратяването на представителството, за разлика от предоставянето му, не се нуждае от нарочен акт на председателя на НБПП. В чл. 25, ал. 4 ЗУБ основанията за прекратяване са посочени на пръв поглед изчерпателно и се свеждат до получаването на друг вид представителство след предоставяне на международна закрила или след влизане в сила на решението за отказ. В ал. 3 на същата разпоредба обаче е посочено, че представителят разполага с определени права „до навършване на пълнолетие“ на детето. Както вече бе посочено, ако непридруженият малолетен или непълнолетен навърши пълнолетие по време на производството, представителството по чл. 25 ЗУБ също трябва да бъде прекратено. Видно и от Указания за адвокатите и адвокатските съвети за правна помощ и представителство по чл. 25 от Закона за убежището и бежанците на непридружени малолетни и непълнолетни чужденци, търсещи или получили международна закрила¹⁶, в такава ситуация адвокатът трябва да проведе среща с чужденеца и да му разясни правата, свързани със защитата му занаяпред. Няма пречка чужденецът да приеме да се ползва в производство от правната помощ на досега действащия адвокат. Това обаче вече няма да бъде особено представителство по смисъла на чл. 25 ЗУБ, а ще е общата правна помощ (обикновеното представителство в административно или съдебно производство), която се предоставя на търсещи международна закрила чужденци. Представителството по чл. 25 ЗУБ се прекратява *ex lege* и на негово

място може, но не е задължително, да се създаде друга, различна правна връзка между вече пълнолетното лице и адвоката.

Друго възможно тълкуване на закона би означавало, че за прекратяване на представителството по чл. 25 ЗУБ е необходим административен акт – заповед на председателя на НБПП. Макар и възможно, подобно тълкуване е неправилно по две съображения. На първо място, според административноправната теория и практика актовете, които се издават за определен срок, преустановяват своето действие автоматично с изтичането му¹⁷. Безспорно е, че в разглежданата хипотеза заповедта на председателя на НБПП е с определен срок на действие – настъпване на пълнолетие на представляваното лице. На второ място, необходимостта от прекратителна заповед може да създаде правен вакуум за определен, макар и кратък, период от време. Какво би станало например, ако председателят издаде заповедта месец след настъпване на събитието, а междуременно лицето има необходимост от правна помощ? Съгласно правото на ЕС и ЗУБ представителството е до навършване на пълнолетие. След този момент адвокатът вече няма представителна власт и извършените от него действия няма да бъдат валидни и да произведат правен ефект до момента на тяхното потвърждаване.

Представителството от адвокат следва да бъде прекратено и в хипотезата, когато след приключване на производството по предоставяне на закрила, но преди навършване на пълнолетие от лицето. Това ще е случаят, в който лицето придобива някое от другите възможни представителства – от служител в дирекция „Социално подпомагане“, когато ще се провежда производство по предоставяне на разрешение за временно пребиваване, от приеман родител, от настойник или попечител, от ръководителя на центъра за предоставяне на резидентна грижа. Адвокатът трябва да обясни на детето необходимостта и основанието за промяната и да сезира съответните компетентни органи. Той ще продължава да изпълнява задълженията си по представителството

¹⁶ Приети с Решение № 431 от 02.11.2022 г. на НПББ, достъпни на <https://mjs.bg/home/index/2c61d20a-89ac-4904-a015-0d477f913c36>

¹⁷ Дерменджиев, Ив., Д., Костов, Д., Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част, С., Сиби, 2012, с. 194

до поемане на грижата от съответното лице. В тази хипотеза също не би следвало да се издава акт за прекратяване на представителството от председателя на НБПП.

Ех lege се прекратява и представителството от родител, съответно настойник или попечител, както е това при децата български граждани. По силата на закона се прекратяват и особеното представителство и грижа, и представителството по право по СК. Аргументацията се съдържа в чл. 172 СК, която разпоредба урежда преминаването от настойничество към попечителство. В посочената норма е указано, че настойничеството се прекратява с навършване на четиринадесет години и се назначава попечител, като до назначаването му дейността се изпълнява от настойника. Видно е, че за прекратяването няма изискване за нарочен акт.

Следва да се отбележи, че в цитираните по-горе нови Указания, приети от НБПП, за разлика от предходните, изрично е посочено, че „Правомощията на адвоката по отношение на непридружения малолетен или непълнолетен чужденец се прекратяват по силата на Закона за убежището и бежанците при наличието на следните основания:“, като са изброени отделните възможни хипотези. Видно е, че и според НБПП прекратяването на представителството следва да бъде ех lege, без да е необходимо издаването на нарочен акт от председателя на Бюрото. Известно недомение буди последната хипотеза на прекратяване – „при конфликт на интереси с представляваното лице или поради наличието на обективни причини от траен характер, които правят невъзможно изпълнението на задълженията от страна на адвоката“. На първо място не е ясно кой констатира въпросния конфликт на интереси, нито какво се разбира под „траен характер“, особено при положение, че това представителство е особено, т.е. адвокатът изпълнява ролята на настойник или попечител. На второ място, поради особеността и на двете хипотези, считам, че е по-подходящо в случая адвокатът да информира председателя на НБПП за наличието на съответното основание и последният да прекрати едното представителство и да издаде заповед за определяне на друг адвокат. В предходно разгледаните хипотези представителството се прекратява ав-

томатично, защото на негово място възниква друго представителство или защото е отпаднала необходимостта от особено представителство. В случая с конфликт на интереси или трайна невъзможност за изпълнение на задълженията обаче не е така. Там детето все още има нужда от особено представителство и не е редно да се стига до период от време, в който то ще остане без такова. Освен това излишно се усложнява и самата процедура. Председателят на НБПП не може да се самосезира при назначаването на адвокат. Ако прекратяването на представителството и в тази хипотеза е ех lege, то това означава, че той ще следва отново да бъде сезиран от председателя на ДАБ за необходимостта от назначаване на адвокат. Или казано по друг начин – председателят на НБПП ще следва да уведоми председателя на ДАБ, че представителството на детето е било прекратено на съответното основание, след което председателят на ДАБ ще следва да сезира отново председателя на НБПП, за да бъде назначен нов представител на лицето.

Третият въпрос, който е от особена важност за непридружените деца е този за тяхното настаняване. Систематичното тълкуване на чл. 24 Директива 2013/33/ЕС и чл. 31 Директива 2011/95/ЕС обосновава извода, че както по време на производството за предоставяне на международна закрила, така и при вече получена такава, непридружените малолетни и непълнолетни лица трябва да се настаняват при пълнолетни роднини, в приемно семейство, в специализирани центрове за настаняване на непълнолетни лица или в други места за настаняване, приспособени за непълнолетни. Аналогична разпоредба се съдържа и в чл. 16 Директива 2001/55/ЕС относно непридружените деца получили временна закрила. Държавите трябва да следват реда, посочен в актовете на ЕС. Законът за убежището и бежанците също съдържа три разпоредби, които регламентират настаняването на тази категория чужденци – чл. 29 (относно настаняването по време на производството за предоставяне на закрила), чл. 33 (при вече получена международна закрила) и чл. 39 (при предоставена временна закрила).

По време на производството непридружените деца в България обикновено се настаняват в регистрационно-приемателен център

на ДАБ без обстойно да се разглеждат останалите варианти. Действително, законодателят предвижда такава възможност, но като последна алтернатива – когато никоя от предходните не може да бъде осъществена. Това е фактически пропуск в производството, при който не винаги се съобразява най-добрият интерес на детето. В случая се цели запазване удобството на интервюиращия орган, а не интересът на детето да живее в среда, която е адекватна на неговите нужди, обградено от свои връстници и под грижите на квалифициран персонал. Би следвало, след определянето на лицето като малолетно или непълнолетно (по документи или след извършена експертиза) и със съгласието на определения му от председателя на НБПП представител, да се обсъдят възможностите за настаняване на детето в най-добрата за него среда и да се вземе обосновано решение къде да пребивава то до приключване на производството.

След предоставянето на закрилата непридруженото дете трябва да остава в териториалните поделения на ДАБ само и единствено, ако няма друга възможност за неговото настаняване. Много по-лесна би била неговата интеграция в българското общество, ако то живее в приемно семейство или ползва социална услуга от резидентен тип. По отношение на социалната услуга от резидентен тип следва да се отбележи различното третиране между чужденеца и българските граждани. Съгласно чл. 29, т. 5 Закона за закрила на детето, настаняването извън семейството се прекратява с навършването на пълнолетие на детето, а ако то учи – до завършването на средно образование, но не повече от 20 годишна възраст. Според чл. 33 ЗУБ обаче пребиваването не може да продължава след навършване на пълнолетие. Нормата на ЗУБ се явява специална спрямо общия Закон за закрила на детето и следователно, съгласно принципа *lex specialis derogat legi generali*, би следвало именно тя да бъде приложена. Независимо дали лицето продължава своето средно образование и след осемнадесетата си година, то не може повече да се ползва от този вид услуга.

Няма пречка, ако детето е напуснало самоволно териториалното поделение на ДАБ

или центъра, в който се предоставя социалната услуга от резидентен тип, то да пребивава за кратко в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни до момента на установяване на неговата самоличност и мястото му на пребиваване. Съгласно чл. 8, ал. 1 Правилник за организацията и работата на домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни¹⁸ в тези заведения се приемат лица на възраст между 6 и 18 години. След установяване на неговата самоличност детето трябва да бъде върнато в семейството или в центъра за предоставяне на социална грижа от резидентен тип – чл. 17 от Правилника.

Както вече бе посочено, непридруженият малолетен или непълнолетен може да бъде настанен в специален дом за настаняване на чужденци по смисъла на ЗЧРБ. Това ще е възможно в хипотезата на чл. 44, ал. 13 ЗЧРБ, при първоначално влизане в страната, когато лицето е с неизвестна самоличност. За целите на неговата първоначална идентификация е допустимо то да бъде настанено в специалния дом за срок не по-дълъг от 30 дни. Тъй като в тези домове се създават отделни помещения за малолетни и непълнолетни лица, и няма изрична забрана за настаняване на непридружени деца, би следвало да се приеме, че нормата е приложима и спрямо тях.

Висшият интерес на всяко дете изисква, освен ако особени обстоятелства налагат това, то да бъде отглеждано в биологичното си семейство. Именно по тази причина в актовете от правото на ЕС събирането на децата с техните родители или с други пълнолетни членове на семейството им е изрично регламентирано. Съгласно чл. 24, ал. 3 Директива 2013/33/ЕС, държавите започват да издирват членовете на семейството на непридруженото дете веднага щом това е възможно след подаването на молбата за закрила и предприемат действия по събиране на семейството. Регламент (ЕС) 604/2013 извежда като първи приложим критерий за определяне на компетентната да разгледа молбата за закрила държава именно необходимостта от събиране на семейството при непридружените деца. В чл. 8, ал. 1 от регламента се посочва, че компетентна в такава хипотеза е държавата членка, в която

¹⁸ Издаден от министъра на вътрешните работи, обн. ДВ, бр. 83 от 21.07.1998 г., посл. изм. ДВ, бр. 91 от 14.10.2003 г.

се намира родител, брат или сестра на детето. Ако този кръг от роднини не е представен на територията на ЕС, компетентна е държавата членка, в която пребивава друг роднина, способен да полага дължимите грижи. Ако има роднини в различни държави, съобразява се висшият интерес на детето. При положение, че държавата членка не е предприела мерки за издирване членовете на семейството на непридруженото лице в хода на производството по предоставяне на закрила, тя е длъжна по силата на чл. 31 Директива 2011/95/ЕС да го направи веднага след приключване на производството с положително решение. Събирането на семейството е посочено като задължение на държавата членка и в Директива 2001/55/ЕС.

В българското право не е изрично уредено задължението на държавата да започне издирване на членовете на семейството на непридруженото дете още от първия момент на подаване на молбата. Все пак, с оглед задълженията ѝ по Регламент (ЕС) 604/2013 във връзка с определянето на компетентна да разгледа молбата държава членка, следва да се приеме, че такова задължение съществува. Възможността за събиране на семейството е уредена в чл. 34 ЗУБ. Систематичното място на разпоредбата е в Глава четвърта, Раздел III на закона „Права и задължения на лицата, получили закрила“, което навежда на мисълта, че събирането на семейството е възможно само след предоставяне на закрилата, а не и преди този момент. Съдържанието на разпоредбата също води до този извод, като не се прави разлика между това дали лицето е непридружен малолетен или непълнолетен или не. Различие има само и единствено по отношение на начина на действие на компетентния орган. В общата хипотеза по чл. 34, ал. 1-3 ЗУБ председателят на ДАБ може да откаже събирането на семейството, ако са налице някои от предпоставките за отказ за предоставяне статут на бежанец (например, когато има сериозни основания да се предполага, че лицето е извършило тежко престъпление от неполитически характер извън територията на Република България). Според чл. 34, ал. 4 ЗУБ при всички положения председателят на ДАБ следва да разреши събиране на семейството на непридружено дете. Систематичното място на разпоредбата

и поставянето ѝ след основанията за отказ за събиране по чл. 34, ал. 3 ЗУБ обосновава извода, че в тази хипотеза компетентният орган няма право на преценка, а е длъжен винаги да предприеме мерки за събиране на семейството. Доколко подобно законодателно решение е целесъобразно, е отделен въпрос.

Когато производството по предоставяне на международна закрила на непридружения малолетен или непълнолетен приключи с отказ, събиране на семейството е недопустимо. Както вече бе посочено, в такава хипотеза детето има право да остане на територията на България със статут на продължително пребиваващ чужденец и при издадено разрешение от дирекция „Миграция“ на МВР. По отношение на него ще е приложим ЗЧРБ. Според чл. 28а, ал. 6 ЗЧРБ събиране на семейството на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец, получил разрешение за пребиваване, не се допуска.

На последно място трябва да се обърне внимание на едно от основните международно признати права на всяко дете - правото на образование. Упражняването на това право е от изключително значение за всяко дете. То подпомага неговата интеграция в обществото и определя възможностите му за бъдещо развитие и водене на пълноценен живот както в държавата по произход, така и във всяка друга страна.

Съгласно чл. 14 Директива 2013/33/ЕС държавите членки трябва още по време на производството да осигурят на всяко малолетно или непълнолетно дете достъп до образование, който достъп не може да бъде отложен с повече от три месеца от подаването на молбата за закрила. С чл. 27 Директива 2011/95/ЕС е въведено задължение на държавите членки да осигуряват достъп до образование на всяко дете при същите условия като за собствените им граждани. Аналогична е разпоредбата и на чл. 14 Директива 2001/55/ЕС, нормираща правото на образование на децата, получили временна закрила.

В националната ни правна рамка правото на образование е уредено на законово и подзаконово ниво. Съгласно чл. 26, ал. 1 ЗУБ „Малолетните и непълнолетните чужденци, търсещи или получили международна закрила, имат право на основно и средно

образование, включително професионално образование и професионално обучение, при условията и по реда за българските граждани“. Условията и редът за осъществяване на правото, според чл. 26, ал. 3 ЗУБ се уреждат с наредба на министъра на образованието и науката¹⁹ И двата нормативни акта – законът и нормативният административен акт – уреждат само правото на образование на лицата, кандидатстващи за или получили международна закрила. В разпоредбата на чл. 39, ал. 1 ЗУБ, нормираща правата на лицата с временна закрила е предвидено единствено право на професионално образование. В хипотезата на непридружено дете, получило разрешение за продължително пребиваване също не е уредено на нормативно ниво правото му на образование. И ако в случая на временна закрила можем да се позовем на Директива 2001/55/ЕС, то при разрешеното продължително пребиваване единствено е възможно позоваване на чл. 28 Конвенцията за правата на детето²⁰. Необходимо е de lege ferenda тази нормативна празнота да бъде преодоляна, за да се гарантира в най-голяма степен реалното упражняване на правото на образование от тези категории лица.

Тази статия няма за цел да изследва изчерпателно и в пълнота правата на непридружените непълнолетни и малолетни чужденци, пребиваващи на територията на Република

България. Нейната задача е да насочи фокуса на научната общност, законодателя и практикуващите в областта юристи към проблемите на тази категория уязвими лица и да провокира дискусията относно тяхното преодоляване.

БИБЛИОГРАФИЯ//REFERENCES

Popjoy, J. M. The Child in International Refugee Law, Cambridge University Press, 2017;

Coen, I. The Convention on the Rights of the Child: What it means for Children in War, International Journal of Refugee Law, 3 Edition, 1991;

MiCallin, M. The Convention on the Rights of the Child: An Instrument to Address the Psychosocial Needs of Refugee Children, International Journal of Refugee Law, 2 Edition, Special issue, 1990.

Сталев, Ж., А. Мингова, О. Стамболиев, В., Попова, Р., Иванова. Българско гражданско процесуално право. Девето преработено и допълнено издание, С.: Сиела, 2012. // **Stalev, Zh., A. Mingova, O. Stamboliev, V., Popova, R., Ivanova.** Balgarsko grazhdansko protsesualno pravo. Deveto preraboteno i dopalнено издание, S.: Siela, 2012.

Лазаров, К. Принудителни административни мерки, С.: Наука и изкуство, 1981 // **Lazarov, K.** Prinuditelni administrativni merki, S., Nauka i izkustvo, 1981.

Дерменджиев, Ив., Д., Костов, Д., Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част, С.: Сиби, 2012. // **Dermendzhiev, Iv., D., Kostov, D., Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Balgariya. Obshta chast, S.: Sibi, 2012.

¹⁹ Наредба № 3 от 06.04.2017 г. за условията и реда за приемане за обучение на лицата, търсещи или получили международна закрила, обн. ДВ, бр. 32 от 21.04.2017 г.

²⁰ Приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г., ратифицирана с решение на ВНС от 11.04.1991 г., обн. ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г.