

ОПИТЪТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА РЕАДМИСИЯ

Доц. д-р Драгомир Кръстев, ВСУ „Черноризец Храбър“

По правило реадмисията в националните законодателства на европейските страни не се определя като отделно понятие или отделна концепция.

Понятие за реадмисия на нередовни мигранти в националното законодателство. В българското законодателство липсва определение за механизма за реадмисия. Законът само повтаря нейните принципи: активно сътрудничество със страните, произвеждащи или транзитиращи мигранти, както и с всички заинтересовани органи на властите, за да се гарантира успешното провеждане на политиката на връщане по отношение на незаконните мигранти. Такъв тип сътрудничество обхваща различните етапи и нива в процеса на експулсиране, напр. избор на ефективна помощ на ниво изпълнителна власт при изработване на пътни документи, медицинско обслужване и т.н. Съществуват редица правни механизми за експулсиране и екстрадиция на лица в случаите, предвидени от правните норми. Според българското законодателство решението за експулсиране на чуждестранен гражданин, нарушил законите или нямащ основание да остане на територията на страната, се взема от изпълнителната власт.

По принцип не съществуват различия в процедурите за експулсиране по отношение на нередовните мигранти, задържани в България, и тези, които са се оказали в страната в резултат на реадмисия от държава, с която България е сключила договор. И в двата случая се взема индивидуално административно решение за експулсиране. Единствената разлика между експулсиране и реадмисия се състои в това, че в случай на реадмисия е необходимо да се спазват условията, съгласувани между двете договарящи се страни.

Институционална система за управление на реадмисията. Като изхождаме от факта, че в европейските страни реадмисията не е отделена като независим правен или процедурен институт, в повечето случаи с въпросите по реадмисията се занимават същите органи, които действат и в други сфери в управлението на миграцията.

В Република България основните органи на властта, които се занимават с въпросите на миграцията, включително и с реадмисия, са следните:

- **Управление по въпросите на миграцията при МВР (централни и регионални подразделения):** функциите на МВР

включват контрол за изпълнението от чуждестранните граждани на правилата за пребиваване на територията на страната; анализ и обобщаване на информацията за миграционните процеси; издаване, продължаване и отнемане на разрешения за продължително пребиваване в страната; действия, свързани с издаване на документи за пътуване на дипломатически и консулски служби зад граница; настаняване на чуждестранни граждани, подлежащи на експулсиране, в специални центрове за временно настаняване, а също така и откриване на нередовни мигранти;

- **Гранична полиция** – посреща върнатите лица на границата; осигурява тяхното настаняване в центрове за задържане или транспортиране до друг граничен пункт, ако става въпрос за транзит през територията на България;

- **Държавна агенция по въпросите на бежанците** – участва в процесите на реадмисия, като информира за отказите за предоставяне на убежище;

- **Министерство на труда и социалната политика** – предоставя информация на Управлението по въпросите на миграцията за нередовни лица, на които е изтекъл срокът на разрешителното за работа, или за тези, които работят незаконно, и взема участие в реинтеграцията на върнати граждани на Република България;

- **Министерство на здравеопазването** – при необходимост предоставя медицинска помощ на върнатите лица.

В зависимост от клаузите на отделните споразумения за реадмисия компетенции може да се възлагат на различни държавни служби, например на дипломатически и консулски служби, които получават и предават искане за реадмисия.

Процедури за насочване на молбите за реадмисия и техния отговор. Всяко споразумение съдържа клаузи, които касаят съдържанието, времевите рамки за насочване на исканията, техните форми, които страните попълват при инициране на реадмисия. Националните компетентни органи, насочващи / получаващи исканията за реадмисия, се описват в изпълнителните протоколи към споразуменията за реадмисия.

Основният принцип при съглашения за реадмисия, който съблюдава България, се състои в това, че всяка страна трябва да приеме по искане на другата страна и без всякакви формалности всяко лице, което не отговаря или е престанало да отговаря на условията за влизане и пребиваване на територията на молещата страна, в случай че лицето, за което става въпрос, се явява гражданин на замолената страна. Същото правило се прилага, когато лице, влязло в молещата държава, е изгубило или се е отказало от гражданство на замолената държава и не е

започната процедура за получаване на гражданство на молещата държава.

Искането се насочва само при условие че личността и гражданството на лицето са удостоверени или предположенията за тях са основани на достоверни данни, както в случаи с държави със сключени договори, така и в случаи с граждани на трети страни, ако влизането на лицето е потвърдено или има косвени свидетелства за неговото влизане непосредствено от територията на замолената държава.

Преди да се извърши процедурата за реадмисия на дадено лице, българските власти вземат решение за неговото експулсиране и издават съответното разпореждане – административно решение, което съдържа лични данни на лицето. Тази информация се изпраща по факс или поща от компетентните органи на замолената държава.

Молбата за реадмисия се насочва заедно с всички събрани документи и официални записи на връщаното лице и трябва да включва следното: лични данни за лицето, подлежащо на реадмисия, представяне на доказателства или косвени доказателства за гражданска принадлежност, доказателство за влизане, дата, време и място на предаване на лицето, указания дали лицето има нужда от медицинска помощ, или от придружител. Ако заедно с връщаното лице има непълнолетен, в искането трябва да са отразени неговото име и фамилия, родствените отношения с притежателя на пътния документ, дата и месторождение. С цел съгласуване на процедурите стандартните форми на искане се уговарят в изпълнителните протоколи. В съответствие със споразуменията и изпълнителните протоколи договарящите се страни гарантират защитата на личните данни. Тези данни могат да бъдат използвани само за целите на реадмисията¹.

Различията в пределните срокове за отговори на искане варират в различните споразумения между 5 до 20 дни. Според повечето съглашения процедурата за реадмисия започва 30 дни след положителен отговор на искане за реадмисия. В споразуменията се предвижда клауза за уведомяване за датата и мястото на предаването. Сроктът за това уведомление е не по-малък от 3 дни до датата за предаване на лицето.

Доказване на гражданска принадлежност и установяване на самоличността на лице, подлежащо на реадмисия или експулсиране. Чуждестранен гражданин, по отношение на който е взето решение за експулсиране, трябва да бъде въдворен извън пределите на

¹ Руководство по реадмисии для экспертов и специалистов-практиков. Т. 1. Опыт избранных стран по вопросам реадмисии и возвращения. М. 2009, с. 54.

страната. Нерядко лицето не разполага с необходимите документи и трябва да бъде „идентифицирано“², за да получи документи, на чието основание да може да пресече границата и да влезе в страната, от която произлиза. Една от най-важните характеристики на реадмисията, която я отличава от стандартната процедура за експулсиране, е това, че в случай на реадмисия запитващата държава не е длъжна да идентифицира чуждестранния гражданин, който тя ще връща в замолената страна³.

В България процесът на идентификация се осъществява от полицейски служители от Управлението по въпросите на миграцията на МВР. Идентификацията се провежда както по отношение на български граждани, върнати от други страни, така и по отношение на чуждестранни граждани, подлежащи на изселване. Полицията може да използва биометрични данни. Формата на заповедта за въвеждане и условия за използване на системата за автоматизирана идентификация на пръстовите отпечатащи (AFIS) е показана в нормативните документи на МВР на Република България⁴. Информация за български граждани, живеещи на територията на ЕС, може да се намери в Eurostat⁵, обща база данни за всички страни членки на Съюза.

Когато в МВР постъпва заявка за предоставяне на лични данни на граждани на други държави за нуждите на различни институции, министерството е задължено по закон да получи съгласието на даденото лице⁶. Всяка операция с личните данни трябва да съответства на нормите и стандартите на ЕС за тяхната защита.

Съгласно чл. 46 буква „а“ от Закона за чужденците в Република България компетентните органи по въпросите на влизане, пребиваване и излизане на чуждестранни граждани трябва да взаимодействат с компетентните органи от други държави. Затова българските компетентни органи си сътрудничат в областта на идентификацията на чуждестранни граждани със съответните органи от страните, чийто граждани са тези лица.

Приемане на лица от запитваната държава в рамките на процедурите за реадмисия. Подлежащите на реадмисия лица може да се разделят на две големи групи: граждани на замолените държави и чуждестранни граждани. В зависимост от това към коя от тези групи

² Пак там, с. 57.

³ Пак там.

⁴ Инструкция № I-21 от февруари 2000 г. за методите на работа с използване на автоматичната система за идентифициране на пръстовите отпечатащи (AFIS).

⁵ Данните в базата на Eurostat в значителна степен са деперсонифицирани (бел. авт.).

⁶ Закон за защита на личните данни от 2002 г.

принадлежи конкретното лице, приемането и последващите го мерки се различават.

А) Приемане на собствени граждани

Доколкото всяка държава има ангажименти за защитата на своите граждани, то като правило придвижването на граждани по пътя на реадмисията към тяхната родна страна не би трябвало да бъде проблем. Споразуменията за реадмисия обикновено съдържат клауза, съгласно която замолената страна трябва да приеме своите граждани по заявка „*без каквито и да е формалности*“. Преди всичко това означава незабавно предаване на пътни документи на дипломатическия / консулския представител на замолената страна. Задължение на молещата страна е предоставянето на пряко или косвено доказателство за гражданската принадлежност на конкретното лице.

Когато на реадмисия подлежи гражданин на Република България, молещата страна трябва да уточни по какъв начин е било установено неговото гражданство – на базата на предоставени доказателства или на основата на презумпцията за гражданство, както това е определено в споразумението за реадмисия. За гражданите, подлежащи на реадмисия, не се предвиждат мерки за реинтеграция. Такава възможност се предоставя само на жертвите на търговия с хора и се провежда от Министерството на труда и социалната политика съвместно с неправителствени организации.

Б) Приемане на чуждестранни граждани

Общи предпоставки за прилагане на процедурите за реадмисия по отношение на чуждестранни граждани са незаконното влизане на територията на молещата държава и липса или невалидност на виза или разрешение за пребиваване. Следващите действия на приемащата страна по отношение на чуждестранните граждани зависят от правния статут на лицето в замолената страна, който то има или е имало до момента на пресичане на границата с молещата държава. Основавайки се на тези критерии, в плана за реадмисия може да се разграничат следните групи чуждестранни граждани:

1. чуждестранни граждани, чиято виза или разрешение за пребиваване, издадени от молещата държава, са валидни;
2. чуждестранни граждани, на които не е нужна виза в молещата държава;
3. чуждестранни граждани, които вече нямат правни основания за влизане и пребиваване на територията на молещата държава, но които преди легално са влизали и излизали от територията на тази страна;
4. чуждестранни граждани, които нямат правни основания за влизане и пребиваване на територията на молещата държава, но които

преди са влизали и излизали от територията на тази страна нелегално (т.е. никога не са имали законно основание да влизат и пребивават на територията на замолената държава).

Лицата без гражданство могат да се разглеждат като отделна категория, която в някои случаи изисква специален подход⁷.

1. Чуждестранни граждани, чиято виза или разрешение за жителство, издадени от приемащата страна, все още са валидни. В този случай при запитване за рeadмисия България приема чуждестранния гражданин, разполагащ с редовна виза или с редовно разрешение за пребиваване. Какво ще стане по-нататък с лицето, върнато по процедурата за рeadмисия, зависи от причините за нея (незаконно влизане, подправяне на документи, незаконна работа и т.н.) и от това, нарушавало ли е даденото лице някой от законите на страната. Ако даденото лице не е нарушило законите (т.е. законно е излязло от страната и се е задържало повече от разрешеното време в молещата държава) и към момента на рeadмисията е имало валидна виза или валидно разрешение за пребиваване, то може да остане в България до изтичане на срока на горепосочените документи. В случай на нарушение на законите визата трябва да бъде анулирана, а разрешението за пребиваване – отменено. В съответствие със Закона за чужденците както граничният контрол, така и органите за административен надзор на чуждестранни граждани са упълномощени да анулират издадената виза, да намалят броя на разрешенията за влизане или срока на пребиваване, ако чуждестранният гражданин не изпълнява изискванията на закона. В такива случаи незабавно се уведомява Министерството на външните работи. На съответното лице се издава разпореждане за експулсиране, след което лицето се предава на Управлението по въпросите на миграцията за задържане до изпълнението на това разпореждане.

2. Чуждестранни граждани, на които не е нужна входна виза в приемащата държава. В България чуждестранен гражданин, на който не е нужна виза за влизане в страната, влязъл на територията на молещата страна незаконно или с подправени документи, ще бъде приет в България в случай на рeadмисия. Ако този чужденец не е нарушил българското законодателство, ще му се позволи да остане в страната за периода от време, разрешен за лицата, на които не е нужна входна виза. Ако лицето е нарушило закона или представлява заплаха за

⁷ Ако е невъзможно предаването на върнатото лице в трета страна, то не може да бъде прогонено и трябва да му се предостави вариант, за да може то да остане в приемащата страна. Това е една от тези ситуации, при които в отделните страни се разрешава т.нар. „толерантно пребиваване“ (бел. авт.).

националната сигурност, обществен ред или здравеопазване⁸, то съгласно чл. 10 от Закона за чужденците лицето е длъжно да напусне България. Ако то откаже да се подчини, се взема решение за неговото експулсиране, до изпълнението на което лицето ще се намира в специално учреждение.

3. Чуждестранни граждани, които вече нямат правни основания за влизане и пребиваване на територията на запитваната страна, но които преди законно са влизали и излизали от територията на тази страна. Чужденците, които по-рано са влизали и излизали от България, могат да бъдат приети в страната в рамките на реадмисия само в случай че са влезли в молещата страна на основание транзитна виза. (вж. напр. споразумението за реадмисия между България и Франция). В противен случай легалното излизане от Република България означава, че държавата, в която лицето влиза, е разрешила това. Ако документите за легално влизане или пребиваване на чужденца в България са изтекли в момента на подаване на искане за реадмисия от молещата страна, България няма вече задължение да приеме това лице. Ако на базата на изключенията, описани по-горе, лицето се е оказало на територията на България без документи за легално пребиваване, то трябва да напусне страната. Управлението по въпросите на миграцията информира за сведения на тези лица необходимостта да напуснат страната в срок от 7 дни след уведомяването (чл. 41 от Закона за чужденците в Република България). Ако чуждестранният гражданин не напусне територията на страната в определения срок, той подлежи на експулсиране.

4. Чуждестранни граждани, които нямат правни основания за влизане и пребиваване на територията на молещата държава и които преди са влизали и излизали от тази страна нелегално. Лицата, оказали се в България след процедура по реадмисия, които нямат законни основания за влизане и пребиваване в страната и които изначално незаконно са влизали и излизали от територията на страната, подлежат на експулсиране поради нарушаване на имиграционните правила. Те подлежат на задържане, докато не бъдат оформени документите и подготовката им за експулсиране. Такива лица нямат възможността да напуснат страната доброволно. Разпореджането за тяхното експулсиране се издава незабавно.

⁸ Чл. 10.8 от Закона за чужденците в Р България гласи следното: „Отказва се издаване на виза и влизане в страната на чужденец, когато: може да се предполага, че ще разпространи тежка заразна болест, страда от заболяване, което според критериите на Министерството на здравеопазването или на Световната здравна организация представлява заплаха за общественото здраве, или не притежава сертификат за ваксинация, или идва от район с усложнена епидемична и епизоотична обстановка.“

В) Лица без гражданство

В България при приемането по рeадмисия на лица без гражданство⁹ се прилагат същите правила, като при чуждестранните граждани. Лицата без гражданство трябва да бъдат върнати в страната, в която постоянно (предимно) живеят, ако в тази страна не са застрашени техният живот и здраве. Ако такава заплаха съществува, се издава разрешение за пребиваване в България или се търси възможност лицето да бъде експулсирано в трета страна (ако то разполага с контакти в такава).

Процедури за разкриване и задържане на нелегални мигранти в Република България

1. Процедура за разкриване на нелегални мигранти¹⁰. Преди чуждестранният гражданин да бъде експулсиран, компетентните органи трябва да установят основанията за това, т.е. за отсъствието на правни основания за продължаване на пребиваването на лицето в страната. Законността на пребиваването на чуждестранно лице в дадена държава обикновено се контролира от различни държавни органи.

В Република България проверките за законния статут на чуждестранните граждани се извършват от Управлението по въпросите на миграцията на МВР. Там, където е необходимо, подразделенията на Управлението по въпросите на миграцията взаимодействат и обменят информация с други държавни органи (например с Министерството на труда и социалната политика, Министерството на външните работи, Министерство на правосъдието), с неправителствени и международни организации, работещи в сферата на миграцията.

Нарушенията на миграционното законодателство от страна на чуждестранни граждани могат да бъдат установени по следните начини:

- в хода на разпит на чуждестранни граждани;
- на основание заявления от трети страни;
- с помощта на кръстосани проверки;

⁹ Държавата, която предоставя статут на „лице без гражданство“, поема върху себе си определена отговорност, напр. като разрешава на това лице да се върне на своя територия. Предоставянето на такъв статут може да бъде съпроводено от различни видове злоупотреби (бел. авт.).

¹⁰ Нелегален мигрант е термин, който не е определен със закон, но се използва широко за лица, влезли в дадена страна без необходимите документи. Нелегалното влизане обикновено се наказва като административно нарушение. Независимо от това лицата, търсещи международна закрила, често нямат друг избор освен да преминат границите по нередовен начин. Според Женевската конвенция от 1951 г. те не трябва да бъдат наказвани (задържани или глобявани) за това (бел. авт.).

- в хода на документни проверки, извършвани от органите на държавната власт и следствените органи.

Констатираните нарушения се вписват в официалния отчет на компетентния орган, който отразява разкритите факти, квалифицира правонарушението на базата на съответното законодателство, разкрива източника на получените данни и напомня за правото на обжалване¹¹.

Право да извършват проверки на отделни лица и транспортни средства в 15-километровата гранична зона имат подразделенията на Гранична полиция. Чуждестранните граждани, които не отговарят на изискванията, предявени им при влизане в България, се предават на Управлението по въпросите на миграцията, в чиято юрисдикция влиза конкретната територия.

С аналогични пълномощия са натоварени и полицейските органи. При откриване на нарушение в правилата за влизане и / или престой те предават даденото лице на Управлението по въпросите на миграцията.

Централният регистър на чуждестранни граждани, който съдържа сведения за постоянно живеещи в България чужденци, се води от МВР.

2. Процедура за задържане на незаконни мигранти.

Задържането на лица от компетентните органи, дори за кратък срок, се счита за ограничаване на правата и свободите и в съответствие с международното право, съгласно чл. 9 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП)¹² и чл. 5 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)¹³, не може да има произволен

¹¹ Руководство по реадмисии для экспертов и специалистов-практиков, Т. 1. Опыт избранных стран по вопросам реадмисии и возвращения. М. 2009, с. 69.

¹² Съдържанието на чл. 9 от МПГПП, касаещо миграцията, е отразено по следния начин:

1. Всяко лице има право на лична свобода и сигурност. Никой не може да бъде обект на произволен арест или задържане. Никой не може да бъде лишаван от свобода, освен на основания и съгласно правила, установени от закона.

2. Всяко задържано лице ще бъде уведомявано в момента на арестуването му за причините за ареста и ще му бъдат съобщени в най-кратък срок всички предявени срещу него обвинения.

4. Всяко лице, лишено от свобода чрез арест или задържане, има право на жалба пред съда, който да се произнесе незабавно върху законността на задържането му и да се разпореди за освобождаването му, ако задържането е незаконно.

5. Всяко лице, жертва на незаконен арест или задържане, има право на обезщетение.

¹³ Чл. 5 от ЕКПЧ предвижда следното:

1. Всеки има право на свобода и сигурност. Никой не може да бъде лишен от свобода освен в следните случаи и само в съответствие с процедури, предвидени от закона:

... f) законен арест или лишаване от свобода на лице с цел да се предотврати незаконното му влизане в страната или на лице, против което се предприемат действия

характер, а трябва да се основава на разпоредбите на закона. Така основанията за задържане на незаконни мигранти и условията за това действие трябва да бъдат стриктно регламентирани от националното законодателство, включвайки определените органи, упълномощени да извършват задържане или арест, възможната продължителност на задържане под стража до решението на съда, местата за задържане, правата на задържаните и т.н.

В Република България с разкриването на мигранти, които са нарушили правилата за пребиваване, се занимават органите на полицията. Към нейните подразделения в този ресор спадат: Главна дирекция за борба с организираната престъпност (ГДБОП), Гранична полиция, Жандармерия, Дирекция „Миграция“, подразделенията за антитерористична дейност и др. На практика управлението на въпросите на миграцията след консултация със съответното Районно полицейско управление може да изисква съдействието на Гранична полиция за извършването на мероприятия за предотвратяване на незаконна миграция.

Задържането се осъществява от органите на полицията. Ако установяването на самоличността на задържаното лице не е възможно, то може да бъде настанено в специално помещение. Продължителността на задържането под стража не може да надвишава 24 часа, като този срок може да бъде продължен с прокурорско разпореждане до 72 часа. Задържане на лица за по-дълъг срок е възможно само с решение на съда.

В съответствие със Закона за чужденците в Република България са създадени специални центрове за временно задържане на чуждестранни граждани, които подлежат на експулсиране¹⁴. Правните основания за задържане и престой в тези центрове са: липса на

за неговото депортиране или екстрадиция.

2. На всяко арестувано лице трябва незабавно да бъдат съобщени на разбираем за него език основанията за арестуването му и всички обвинения, които му се предявяват.

3. Всяко лице, арестувано или лишено от свобода в съответствие с разпоредбите на т. 1 (с) на този член, трябва своевременно да бъде изправено пред съдия или пред длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява съдебни функции, и има право на гледане на неговото дело в разумен срок или на освобождаване преди гледането на неговото дело в съда. Освобождаването може да бъде обусловено от даването на гаранции за явяване в съда.

4. Всяко арестувано или лишено от свобода лице има право да обжалва законността на неговото задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе; в случай че задържането е неправомерно, съдът е длъжен да нареди незабавното освобождаване на задържаното лице.

5. Всяко лице, арестувано или лишено от свобода в нарушение на изискванията на този член, се ползва с осигурено от правните процедури право на обезщетение. [...]

¹⁴ Разликата между тези две понятия е обяснена в чл. 41 и чл. 42 от Закона за чужденците в Република България (бел. авт.).

документи за самоличност, пътни документи и отсъствие на законни основания за пребиваване в България. Подлежащите на експулсиране чуждестранни граждани остават в тези центрове до момента на изпълнение на процедурата.

3. Процедура за настаняване на незаконни мигранти в специално учреждение за задържане и условия на престой. Съгласно международните принципи *„задържането под стража на лица, подлежащи на експулсиране, трябва да бъде крайна мярка, предприемана, когато са налице причини да се предполага, че съществува опасност от бягство или че даденото лице иска да избегне експулсирането“*¹⁵. Решението за задържане води до ограничаване на свободата и трябва да бъде взето от орган, облечен с необходимата юридическа власт, или, в краен случай, от орган, подопечен на тази власт при обжалване на решението¹⁶. Ако първоначално решението за задържане е взето не от съдебен орган, то трябва да бъде потвърдено от такъв в най-кратък срок.

Не се допуска задържане в специални учреждения на непълнолетни лица без придружител и жертви на търговия с хора. Другите уязвими групи (семейства, сам родител с деца, физически недееспособни лица) трябва да бъдат осигурени за срока на задържането с всички необходими условия, като се отчитат техните нужди.

Съгласно Закона за чужденците в Република България в страната са създадени специални учреждения за задържане на лица, за които е взето решение за експулсиране. Тяхното официално наименование е *„Специализирани домове за временно настаняване на чужденци“*. Националните учреждения от този тип са под ръководството на Столично полицейско управление. Правни основания за задържане в такива учреждения са липсата на документи за самоличност или пътни документи. Задържаните лица остават в тези специални учреждения, докато не се извърши тяхното експулсиране. Незабавното експулсиране може да бъде възпрепятствано от следните обстоятелства: продължаващо производство по дело за предоставяне на специална защита съгласно Закона за убежището и бежанците или проблеми със

¹⁵ Съвет на министрите на ЕС *„Дванадесет ръководни директиви за принудително връщане“* от 4 май 2005 г., Директива 6; Директива 2008/115/ЕС на Европейския парламент и Съвета на ЕС от 16 декември 2008 г. за общите стандарти и процедури в страните членки по въпросите за връщане на незаконно намиращи се на тяхна територия граждани на трети страни, чл. 14.1.

¹⁶ Директива 2008/115/ЕС на Европейския парламент и Съвета на ЕС от 16 декември 2008 г. за общите стандарти и процедури в страните членки по въпросите за връщане на незаконно намиращи се на тяхна територия граждани на трети страни, чл. 15.2; ЕКПЧ, чл. 5.4.

здравето на чуждестранния гражданин, липса на пътни или лични документи, липса на финансови средства, проблеми при осигуряването на транспорт до местоназначението или при получаването на виза. Ако съществуват пречки с продължителен характер, които не зависят от волята на чуждестранния гражданин, на него се издава документ, който допуска временно „толерантно“ пребиваване в България.

Процедурата за задържане е регламентирана в законодателството, касаещо пълномощията на МВР в Република България. Ако незабавното експулсиране е невъзможно, чуждестранният гражданин се настанява в специално учреждение за задържане, докато пречките за експулсирането не бъдат отстранени.

Към лицата, подлежащи на задържане, се отнасят тези, които не са експулсирани своевременно, и тези, които се опитват да се укрият. Компетентните органи трябва да направят всичко, което зависи от тях, за да ускорят процеса на експулсиране.

Общият надзор над временното задържане влиза в компетенциите на ръководителя на Управлението по въпросите на миграцията.

4. Процедура за предаване на чуждестранен гражданин в замолената страна. Последният етап от процедурата по реадмисия е предаването на лицето. По правило общите условия за предаване се определят в споразуменията за реадмисия. Детайлите, касаещи компетентните органи на властта, мястото на предаване и времевите рамки, се уточняват в изпълнителните протоколи. Времето и мястото на предаване трябва да бъдат съгласувани между съответните служби на двете страни.

Процедурата по реадмисия може да бъде бърза или обикновена.

В Република България, след като всички процедури относно реадмисията на дадено лице са съгласувани в писмен вид, се решава въпросът за избор на конкретно транспортно средство. Ако мигрантът се предава в съседна страна, предпочитан транспорт е железопътният. Когато служителите от молящата страна доставят мигранта до граничния пункт за предаване, той се посреща от представители на замолената страна, в чийто състав влизат необходимият брой полицейски служители и ако е необходимо – лекар.

Ако връщаното лице е задържано, след получаването на необходимите за експулсиране документи началникът на управлението ги предава на ръководителя на конвойната група. Тя се състои от служители от Управлението по въпросите на миграцията при МВР на Република България. Ръководителят на групата предава мигранта и

всички свързани с него документи на началник-смяна на ГКПП, където се съставя протокол за предаване на лицето¹⁷.

5. Решение за експулсиране на гражданин на трета страна, взето по реда на реадмисията. В повечето случаи чуждестранен гражданин, приет от замолената държава, при когото липсват или вече са невалидни правните основания за пребиваване в тази държава, следва да бъде експулсиран. Процедурите, основанията и последиците от експулсирането са уредени по различен начин в отделните страни.

В България Законът за чужденците предвижда условията и основанията за експулсиране и определя кои органи на властта да се занимават с това.

Експулсирането се счита за най-радикалната мярка, като до нея се достига в съответствие с чл. 33 буква „з“ и чл. 42 буква „б“, когато съществува сериозна опасност за националната сигурност и обществения ред. Решението за експулсиране е от компетенциите на МВР или на Държавна агенция Национална сигурност (ДАНС). В случай на експулсиране разрешението за пребиваване в страната (ако има такова) се анулира при повторен опит за влизане в България. Забраната за повторно влизане е валидна в течение на 10 години и може да е съпроводена от административни санкции – глоби.

Ключов от гледна точка правата на продължително пребиваващите в България чуждестранни граждани е чл. 33 з. 2¹⁸, в който са отразени обективните и субективните обстоятелства около пребиваването на чуждестранното лице в страната. Ако става въпрос само за обикновено нарушение на имиграционните правила, то съгласно чл. 41 от същия закон се взема решение за т.нар. „*принудително отвеждане до границата*“.

Такова решение може да се вземе по три причини:

- ако чуждестранният гражданин не може да докаже законността на своето влизане в България;
- ако се намира в България повече от разрешенния срок;
- ако е влязъл и пребивава в България с подправени документи.

¹⁷ Тъй като в България операциите по реадмисия са твърде чести, на ГКПП са предвидени специални помещения, в които се приемат и проверяват документите за предаване на съответните лица (бел. авт.).

¹⁸ Чл. 33 З. (2) гласи следното: При експулсирането се отчита продължителността на пребиваване на чужденеца на територията на Република България, възрастта, здравословното състояние, семейното положение, социалната интеграция, както и наличието на връзка с държавата на пребиваване или липсата на връзка с държавата по произход на лицето.

6. Принцип за неотблъскване. Държавите членки трябва да вземат предвид – в случай на експулсиране – положението в страната на произход на лицето, съгласно принципа за неотблъскване (според който никоя държава не може да върне бежанец в страна, в която неговият живот или свобода са застрашени). По силата на скорошно решение на Съда на Европейските общности ЕП ще решава в бъдеще заедно със Съвета кои страни се считат за „безопасни“ (съгласно процедурата за съвместно вземане на решение)¹⁹.

Този принцип е заложен още в **Женевската конвенция за статута на бежанците** от 1951 г.²⁰ Тъй като този документ се отнася само за признатите бежанци, **Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание** от 1984 г. разширява действието на принципа за неотблъскване върху всички лица, намиращи се под юрисдикцията на дадена държава (чл. 3.1)²¹. **Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи** от 1950 г. е още един инструмент, касаещ принципа за неотблъскване. Независимо че в този документ принципът за неотблъскване не е пряко отразен, в дейността си Европейският съд по правата на човека изрично потвърждава връзката между забраната на мъченията (чл. 3) и този принцип.

В България административните мерки за експулсиране трябва да бъдат отложени, ако се открият основания за прилагане на принципа за неотблъскване съгласно Закона за убежището и бежанците в Република

¹⁹ <http://lex.bg/bulletin/?isu=261&tp=n&id=5583>.

²⁰ Чл. 1 А. от Женевската конвенция за статута на бежанците гласи следното: „За целите на тази конвенция терминът „бежанец“ се прилага към всяко лице, което: т. 2) ... в резултат на събития, станали преди 1 януари 1951 г., и при основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения се намира извън страната, чийто гражданин 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.

В случаите, когато някое лице се явява гражданин на няколко страни, изразът „страната на неговото гражданство“ означава всяка една от страните, чийто гражданин е то, и такова лице не се счита лишено от закрилата на страната на неговото гражданство, ако без някаква действителна причина, произтичаща от основателни опасения, то не се обръща за закрила към една от страните, чийто гражданин се явява.“

²¹ В чл. 3.1. се казва следното: „Никоя държава страна по конвенцията не може да експулсира, връща („refouler“) или екстрадира лице в друга държава, когато има сериозни основания да се счита, че то би било в опасност да бъде подложено на изтезания.

България, поради здравословни или хуманитарни съображения. Принудителните административни решения може да се обжалват във Върховния административен съд, чието решение е окончателно.

7. Доброволно връщане с предоставяне на помощ. Връщане, свързано с предоставяне на финансова помощ от страна на държави или организации, чиято цел е да се помогне на чужденците, които желаят да се върнат в своята родина, които обаче не разполагат със средства за това, се нарича доброволно връщане²².

Доброволното връщане с предоставяне на помощ като правило се реализира от неправителствени или международни организации (най-често Международната организация по миграция – МОМ) и има за цел безопасното връщане на мигрантите, като се уважава тяхното достойнство. По принцип доброволното връщане с предоставяне на помощ предвижда купуването на билет за родната страна на мигранта, предполетна консултация и медицински преглед, а ако е необходимо – съпровождащо лице и помощ при транзит. Най-често помощта включва също и реинтеграционен пакет (в пари или в натура), предназначен за покриване на разходите веднага след връщането и дори за започване на дребен бизнес.

В България помощта за доброволно завръщане може да бъде предоставена от националния бюджет, от международни организации или чрез програми, финансирани от ЕС.

Помощта за завръщащите се лица от националния бюджет трябва да бъде отрано заложена в него като съответно разходно перо. Тези средства се вземат от бюджета на Управлението по миграция. Подкрепата на държавата се изразява и в изготвянето на необходимите пътни документи с участието на дипломатическите и консулските служби. При необходимост се предоставят медицинско обслужване и транспорт.

Съществена роля в този процес играят неправителствените и международните организации. Те разработват и реализират редица работни проекти и програми. В повечето случаи тези проекти се реализират в сътрудничество с МОМ.

Използването в практиката на принципа на „общата отговорност“ довежда до възникването на редица инициативи и програми, финансирани от ЕС. На този етап в Европейския съвет са създадени четири фонда:

- Европейски фонд за бежанците;

²² Руководство по реадмисии для экспертов и специалистов-практиков, Т. 1. Опыт избранных стран по вопросам реадмисии и возвращения. М. 2009, с. 100.

- Европейски фонд за връщане;
- Европейски фонд за външни граници;
- Европейски фонд за реинтеграция.

Тези фондове разработват дългосрочна програма и годишни програми за финансиране на дейността за подкрепа на пребиваването и връщането на чуждестранни граждани.

На базата на казаното дотук могат да се направят следните изводи:

1. Реедмисията и по-нататъшната съдба на чуждестранните граждани зависи от техния правен статут в замолената страна към момента на реедмисията, от начина, по който те са пресекли нейната граница, и от списъка на правонарушения, извършени от тези лица на територията на замолената държава. Във времето, когато лицата със статут, допускащ продължителен престой, са най-добре защитени от експулсиране, дори в случаи на дребни нарушения, чуждестранните граждани, имащи само виза или разрешително за краткосрочно пребиваване, могат да бъдат подложени на експулсиране по доста по-опростена процедура. Незаконното преминаване на границата от замолената държава не винаги може да служи за основание за експулсиране. Същите правила обикновено се прилагат и към лицата, които се ползват от безвизов режим (освен ако лицето не е пристигнало на територията на молещата държава на законно основание, тъй като в този случай липсват основания за реедмисия).

2. Що се касае до чуждите граждани, които са преминали границата на замолената страна незаконно и никога не са имали правни основания за влизане или пребиваване в тази страна, те подлежат на експулсиране, след като от замолената държава са предприети съответните процедури за реедмисия.

3. Повечето споразумения за реедмисия не се използват в случаите, когато гражданин на трета страна е влязъл на територията на молещата държава легално, тъй като в този случай тази държава сама е разрешила неговото влизане.

4. Що се отнася до лицата без гражданство, някои от споразуменията за реедмисия се отнасят към тях като към собствени граждани, други – като към граждани от трети страни, а трети (както е в България) – като към отделна категория лица, чието експулсиране невинаги е възможно.

5. Анализът на българското законодателство показва, че реедмисията се разглежда в качеството на опростен метод за експулсиране на лица, които са влезли в нея нерегламентирано, чрез взаимодействие между договарящите се държави.

6. В България реадмисията се разглежда като метод за връщане, но не като отделен институт на миграционното право и практика. Ето защо в страната не съществува специализирана агенция, която да се занимава с въпросите на реадмисията. С тези функции са натоварени миграционните и полицейските служби.

7. Един от основните проблеми за България е този за идентификацията на лицата, подлежащи на връщане. Към настоящия момент не е намерен такъв метод, който да гарантира абсолютен успех. Въпреки че се използват редица иновационни методи, сред които лингвистични тестове, дактилоскопична база данни (например Eurodac и Визовата информационна система), взаимодействие с други служби от родните им страни и т.н., крайният резултат зависи от волята на самото лице, а също и от нивото на сътрудничество с дипломатическите и консулските учреждения.

8. Във времето, когато задължението на държавите да приемат свои граждани от чужбина е обосновано от международното право, то по отношение на чуждестранните граждани подобни ангажменти не съществуват. Ето защо споразуменията за реадмисия са толкова важни за формализирането и облекчаването на сътрудничеството между държавите по въпросите на връщането.