

# Анатомията на Пакта на ЕС за миграцията и убежището: разминаване с реалностите на място и с основните права на човека

Случаят с България като външна граница на ЕС



Център за правна помощ  
**Глас в България**

# Въведение



През май 2024 г. ЕС прие Пакта за миграцията и убежището (Пакта) след години на преговори. Пактът представлява набор от нови правила за управление на миграцията и за създаване на обща система за убежище на равнище ЕС. Той трябва да започне да функционира напълно до юни 2026 г. Без да се бави повече, през юни 2024 г. Европейската комисия (ЕК) прие общ план за прилагане на Пакта. В този план се определят основните действия, необходими за прилагането на новоприетите правила за миграция и убежище. След това от държавите - членки на ЕС, се очаква да подготвят съответните си национални планове за изпълнение до декември 2024 г.

На 24 юли, няколко дни след като Председателят на ЕК Урсула фон дер Лайен беше избрана за втори мандат, Комисарят по вътрешните работи Йохансон представи Общия план за изпълнение на Пакта пред новата Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) пред Европейския парламент<sup>1</sup>. Комисар Йохансон посочи, че бюджетът на ЕС за оперативна и финансова подкрепа през целия период на прилагане на Пакта е около 3,6 милиарда евро, без да се включват националните бюджети на държавите-членки. ЕС увеличава ресурсите на агенциите на ЕС, като например Frontex.

В същото време от гледна точка на гражданското общество Пактът е широко критикуван като накърняващ основното право на убежище, нормализиращ отблъскването на външни граници на ЕС и задържането на имигранти, което води до тежки хуманитарни ситуации. ЕС е силно критикуван и за това, че не е успял да включи гражданското общество в процеса на приемане на Пакта, като е пренебрегнал критиките и опита на организациите, работещи на терен с бежански и мигрантски общности. Това задълбочава пропастта между формирането на политиката на ЕС и гражданското общество. Работещите на първа линия са не само непосредствените получатели на политическите решения, но и изпълнители на политиките като практикуващи, които имат пряк поглед върху това как новите политики се развиват на място. Връзката между приемането на Пакта и реалностите по места е ограничена. Вместо това лицата, вземащи решения в ЕС, се впуснаха в популистка реторика и подход, като приеха импулсивни, недалновидни политики, които не могат да се справят с миграционните предизвикателства на днешния ден.

По време на приемането на новия пакт на ЕС България беше заета с политическата драма около присъединяването си към Шенгенското пространство. За присъединяването си към Шенген България беше подложена на голям натиск както на национално ниво, така и на равнище ЕС, за да ограничи миграцията. Запазването на границите беше основна цел, която да се постигне на всяка цена. През март 2023 г. ЕК стартира шестмесечен пилотен проект с България за „предотвратяване на незаконните влизания, укрепване на управлението



<sup>1</sup> Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs - Multimedia Centre (europa.eu) – 24.07.2024, <https://multimedia.europarl.europa.eu/>

на границите и миграцията“<sup>2</sup>. За изпълнението на пилотния проект България получи 45 млн. евро. ЕС настоява, че Пилотният проект няма нищо общо с Пакта за миграция и убежище. Въпреки това в рамките на Пилотния проект България изпробва изключително ускорени процедури в транзитен център в близост до българо-турската граница. По същия начин пилотният проект се проведе в България при закрити врати. Нямаше ясна отчетност, нямаше дискусии и консултации и нямаше място за гражданското общество. Година по-късно пилотният проект се превърна в Рамка за сътрудничество, подписана между ЕК и България през март 2024 г. Рамката беше формулирана, наред с другото, като „започване на подготовката за прилагане на Новия пакт за миграцията и убежището в България и Румъния, по-специално по отношение на националните планове за изпълнение“<sup>3</sup>. С оглед на стартиралата Рамка за сътрудничество България може да кандидатства и за допълнително финансиране за „разширяване или модернизиране на съществуващите системи за наблюдение на границите; закупуване на транспортни средства, включително с възможности за термовизия; закупуване на оперативно оборудване, като например камери за откриване на движение и камери за термовизия, и разработване или модернизиране на системи“. Това, което Рамката не споменава обаче, е, че България трябва да подобри и резултатите си по отношение на правата на човека. България има натрупан опит в насилствените отблъсквания. Страната е гореща точка по отношение на миграционните потоци, тъй като е една от най-дългите и сложни външни сухопътни граници на ЕС. Въпреки това, тя все още остава извън полезрението по отношение на практиките си спрямо мигрантите и бежанците, нарушенията на правата на човека, които се случват особено на българо-турската граница. Пактът не предвижда никакви лостове, които биха могли да потърсят отговорност и да санкционират нарушенията на правата на човека. Новата политика на ЕС се ограничава само до наблюдение и изготвяне на доклади, което означава, че не предвижда независими механизми за прилагане, когато става въпрос за нарушения на правата на човека. Вместо това граничният контрол се превръща в лабиринт от различни национални гранични служби и Frontex. Това затруднява установяването и търсенето на отговорност за нарушенията на правата на човека и отблъскванията. Сегашното управление на границите размива отговорността. Фронтекс, например, носи отговорност само за служителите на Фронтекс и провежда разследвания само за вътрешни цели. Подобни разследвания нямат други последици, освен предоставянето на „съвети“ на агенцията. Да не говорим, че практиките на Фронтекс също са компрометирани. По този начин нарушенията на правата на човека остават без съществени последици, а ЕС изглежда не прави нищо по въпроса. Вакуумът във властта създава комфортна зона, в която ЕС и държавите членки могат постоянно да прехвърлят отговорността за нарушенията на правата на човека в различни посоки.

Политиките на затягане на границите и усложняване на достъпа до територията на ЕС влошават хуманитарното положение на хората в движение и увеличават



2. The European Commission launches a pilot project with Bulgaria, [The European Commission launches a pilot project with BG \(europa.eu\)](https://europa.eu).
3. Bulgaria and Romania strengthen cooperation on border and migration management, [Cooperation on migration with Bulgaria and Romania \(europa.eu\)](https://europa.eu).



броя на загиналите по пътя към Европа. Институциите абдикират от критични ситуации, свързани с издирването и спасяването на хора, оказването на помощ на хора в тежко физическо състояние, идентифицирането на мъртви тела, за да могат да бъдат погребани или върнати на роднините им. Нито една институция не поема отговорност за кризата, оставяйки неправителствените организации, болниците и служителите, работещи на място, да се справят сами с нея.

Налице е и поразителна диспропорция между планираните бюджети за сигурност и наблюдение на границите и липсата на инвестиции в хуманитарна дейност и работа по правата на човека, програми за интеграция, алтернативни пътища за законно пребиваване и политически модели. Гражданското общество продължава да бъде слабо. Въпреки че неправителствените организации, правозащитниците, работещите на първа линия всъщност са тези, които се занимават с неотложните хуманитарни въпроси, предвид настоящата политика на ЕС работата по правата на човека изглежда остава без подкрепа.

Програмата на Пакта включва още така нареченото „вграждане на миграцията в международните партньорства“. Това по същество означава екстернализиране на процедурите за предоставяне на убежище и закрила на бежанците към външните граници и отвъд тях, към трети държави. Този аутсорсинг лишава убежището от гаранциите и законите на ЕС в областта на правата на човека, от надзора на институциите на ЕС и на държавите членки, както и от юрисдикцията на националните и европейските съдилища. По този начин външните граници и третите страни се превръщат в пазачи и чистачи на ЕС.

Екстернализацията на процедурата по предоставяне на закрила обаче е прекрояване на стари практики, които се оказаха по-скоро пасив за ЕС. През 2008 г. италианският министър-председател Берлускони и либийският президент Кадафи подписаха споразумение за миграцията. ЕС одобри сделката и я финансира. След избухването на конфликта в Либия и падането на Кадафи през 2011 г. страната изпадна в продължително състояние на война, което изостри съществуващите миграционни предизвикателства и насърчи създаването на доходоносен пазар за експлоатация и задържане на мигранти. В края на 2015 г. ЕС договори споразумението с Турция. Съседката на ЕС получи приблизително 3 млрд. евро, за да задържи сирийските бежанци далеч. През 2016 г. Турция се сблъска с опит за преврат и днес тя продължава да бъде най-голямата държава в света, приемаща бежанци. През 2022 г. ЕС сключи сделка с Нигер да блокира маршрута към Субсахарска Африка. Месеци по-късно е извършен държавен преврат и нигерийското правителство е свалено. В контекста на войната в Газа през май 2024 г. ЕС сключи сделка с Египет на стойност 7,4 млрд. евро, за да предотврати нова миграционна криза. Днес ЕС е изправен пред натиск да преразгледа връзките със сирийския лидер Башар Асад, тъй като призивите за депортиране на търсещите закрила от Сирия стават все по-силни.

С новия пакт ЕС отново тласка средствата към миграционни сделки и външна охрана на границите, пренебрегвайки ясните уроци от миналото, когато нестабилността на сигурността на партньорите му се пренесе в Европа и опорочи външната ѝ политика. Аргументирайки се в полза на Пакта, институциите на ЕС и държавите членки играят играта на сигурност срещу права на човека,

сякаш принципите на правата на човека подкопават сигурността на Европа и представляват стратегическа тежест. Някои експерти дори изразяват мнението, че Европа дължи на бежанците и търсещите убежище сигурност, а не демократични стандарти. Но за хората, които бягат от диктатури, политическо преследване и потисничество, демократичните стандарти означават тяхното оцеляване и сигурност. По подобен начин за ЕС зачитането и високите стандарти за правата на човека, отстояването на ценностите на ЕС, са предимство и неразделна част от сигурността на Европа. Без силни права на човека ЕС може да се окаже изложен на пасиви и неустойчиви политики още дълго време.



# ЧАСТ 1: СКРИНИНГ ПРОЦЕДУРАТА

Новият пакт за убежище въвежда т.нар. Регламент за скрининг<sup>4</sup>. Проверката на граждани на трети държави на външните граници ще бъде първата стъпка.

## I. Кой ще подлежи на проверка?

Регламентът предвижда скрининг за следните групи:

- граждани на трети страни, които:
  - са преминали външната граница по нерегламентиран начин,
  - са подали молба за международна закрила по време на граничните проверки, или
  - са били свалени на брега след операция по издирване и спасяване, преди да бъдат насочени към съответната процедура; и
  - са пребивавали незаконно на територията на държавите-членки, когато няма данни тези граждани на трети държави да са били обект на контрол по външните граници, преди да бъдат отнесени към съответната процедура.

<sup>4</sup>. Regulation (EU) 2024/1356 of the European parliament and of the Council of 14 May 2024.

След това в Регламентът се уточнява, че **проверката на външните граници** ще се прилага за

- всички граждани на трети страни, независимо дали са подали молба за международна закрила, и
- са задържани във връзка с неразрешено преминаване на външната граница на държава-членка по суша, море или въздух;
- всички граждани на трети държави, които са подали молба за международна закрила на граничните контролно-пропускателни пунктове или в транзитните зони и които не притежават валиден документ за пътуване;

**Коментар:** Като се има предвид начинът, по който Регламентът определя гражданите на трети страни, които ще бъдат подложени на проверка, той създава своеобразна „фуния“, в която всички граждани на трети страни, които са пресекли незаконно границите на ЕС, преминават през предварителна проверка. По този начин Регламентът за скрининг определя всички новопристигнали лица като незаконно влезли в страната без никакво разграничение. Той не отчита факта, че правото на убежище има предимство пред изискванията за влизане и не следва да бъде засегнато от нередовно или незаконно влизане в държава-членка. То се отклонява от основния принцип, според който търсещите убежище са обект на специално третиране по отношение на влизането и престоя в приемащата държава, както е регулирано от международното и европейското право и съдебна практика. Член 6, параграф 5, буква в) от Кодекса на шенгенските граници и член 31 от Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. утвърждават правото на търсещите убежище да търсят закрила независимо от техния правен статут или от това дали пристигането им в приемащата държава е било по редовен или нередовен начин.

Регламентът също така не отчита реалността, че влизането в ЕС без разрешение обикновено е единствената възможност за гражданите на трети държави да подадат молба за закрила. В България например няма официални алтернативни пътища, по които хората биха могли да кандидатстват за международна закрила извън страната. Освен това, ако се явят на граничните контролно-пропускателни пунктове, особено представители на някои националности като Афганистан и Сирия, са изложени на реален риск да бъдат отблъснати и да не бъдат насочени към центровете за регистрация на бежанци.

## **II. Концепцията за „отричане на влизането“**

По време на скрининга на лицата, подложени на тези предварителни проверки, те не се допускат до влизане на територията на държава членка. Държавите членки ще определят национални разпоредби, за да гарантират, че гражданите на трети държави остават на разположение на органите, отговарящи за извършването на скрининга, на определените места за времето на скрининга, за да се предотврати всякакъв риск от укриване, потенциални заплахи за вътрешната сигурност, произтичащи от такова укриване, или потенциални заплахи за общественото здраве, произтичащи от такова укриване.



**Коментар:** Регламентът установява правната фикция за „отричане на влизането“ (no-entry). По същество той отказва легалният достъп на граждани на трети държави на територията на държавите членки, независимо от тяхното физическо присъствие, докато не приключи скрининга. Фикцията за „отричане на влизането“ вече се е наложила в практиките на някои държави членки, като например граничния контрол в транзитните зони на летищата. Държавите от ЕС все повече разширяват обхвата на понятието, като включват и сухопътните контролно-пропускателни пунктове.

С Регламента за скрининг фикцията за „отричане на влизането“ официално беше въведена в законодателството на ЕС. Тя ще се прилага еднакво по границите на ЕС. Тя обаче представлява отклонение от международния принцип за предоставяне на достъп до територията. Съгласно Конвенцията на ООН за бежанците от 1951 г. бежанците имат право да търсят убежище при преминаване на международна граница в друга държава. Съгласно международното право приемащите държави са длъжни да предоставят определена защита и помощ на търсещите убежище за времето на подаване на молбата и след като получат статут на бежанец. По този начин достъпът до територията активира задълженията на държавите да осигурят достъп до процедура за предоставяне на закрила и свързаните с нея гаранции. Регламентът за скрининг обаче спира изпълнението на тези задължения, тъй като фикцията за „отричане на влизането“ ограничава движението на търсещите закрила, достъпа до права и процедури, като спира и достъпа до процедурата за предоставяне на закрила. Изричното кодифициране на фикцията за „отричане на влизането“ отново потвърждава концепцията, че гражданите на трети страни се разглеждат първо като незаконно пристигнали.

### III. Изисквания относно скрининга

#### 1. Къде?

Проверката ще се извършва на всяко подходящо и целесъобразно място, определено от всяка държава членка, което обикновено се намира на външните граници или в близост до тях, или алтернативно на други места в рамките на нейната територия.

#### 2. Колко време?

Проверката на външните граници се извършва незабавно и във всички случаи приключва в рамките на седем дни от залавянето в зоната на външните граници, от свалянето на територията на съответната държава членка или от представянето на граничния контролно-пропускателен пункт.





### 3. Какво означава скрининг?

Скринингът ще включва следните елементи:

1. предварителен здравен преглед;
2. предварителна проверка на уязвимостта;
3. установяване или проверка на самоличността;
4. регистриране на биометрични данни;
5. проверка на сигурност;
6. попълване на формуляр за скрининг;
7. насочване към съответната процедура;

**Коментар:** Извършването на скрининг, особено в граничния район, е само още една проява на екстернализиране на процеса на предоставяне на закрила и изолирането му от градската и социалната инфраструктура. Граничните райони са изолирани, труднодостъпни, без развита инфраструктура и капацитет на гражданското общество. Адвокати, неправителствени организации, социални работници, служители по закрила на детето, медицински персонал, психолози нямат същия достъп до границите, както при редовните процедури.

За България това ще означава най-вече пълно преустройство на инфраструктурата и системата за предоставяне на закрила. През последните години българската Държавна агенция за бежанците като единствен национален орган, отговарящ за процедурата по предоставяне на закрила, се бори с голям недостиг на капацитет. Тя не разполага с достатъчно персонал, получава нисък бюджет, а директорът ѝ като политическа фигура, назначена от мнозинството в Народното събрание, е силно зависим от политическата ситуация. Сега България ще трябва да организира помещения, да разположи медицински и друг вид обучен квалифициран персонал, както и да прехвърли ресурси за функционирането на процеса на проверка. Цялата логистика ще бъде платена от данъкоплатците в ЕС.

Проверката на външните граници трябва да приключи в рамките на седем дни. В Регламента обаче не се предвижда какво ще се случи, ако властите забавят проверката, например поради проблеми с капацитета. Този въпрос е от съществено значение, тъй като гражданите на трети страни не трябва да напускат помещенията за проверка. ЕС пренебрегва гръцкия опит, където властите получават голям брой хора за много кратко време и не са в състояние да извършват своевременно проверките, което води до ситуации на препълнени съоръжения и хора, блокирани при проверката.

Гражданите на трети страни ще бъдат подложени и на медицински прегледи. Важен въпрос е как България ще осигури наличието на квалифициран медицински персонал в пунктовете за проверка, след като страната по принцип се бори със сериозен недостиг на здравни работници. Извършването на здравни прегледи на новопристигащите определено ще изисква огромна работа и подходящи съоръжения. Въпреки неотдавнашния изключително важен опит с Covid-19, Регламентът не разглежда случаите на епидемии и пандемии. По време на епидемията от Covid-19 българските центрове за



задържане на имигранти бяха претоварени, тъй като хората трябваше да бъдат поставени под карантина. ЕС отново пренебрегва предишния опит и реалностите на терен, като инвестира във фикции.

Гражданите на трети страни, подлежащи на проверка на външните граници, ще преминават предварителна проверка за уязвимост от специализиран персонал на проверяващите органи, обучен за тази цел. Сега идентифицирането на жертва на изтезание е дълъг процес, който изисква високопрофесионална и квалифицирана работа. Дори при редовните процедури българските служители прилагат некачествени проверки за уязвимост. Молбите за убежище на жени, претърпели насилие, основано на пола, в родните им страни, често се отхвърлят с мотива, че тези проблеми имат частен, респ. престъпен характер и не могат да бъдат основание за международна закрила. Специфичните лични обстоятелства на хората от ЛГБТ+ общността също често се пренебрегват. Като се има предвид тези данни, въпросът за това какви стандарти ще се прилагат при проверките за уязвимост по време на скрининга остава доста отворен.

На следващо място, скринингът ще включва проверка на самоличността, регистриране на биометрични данни и проверка за сигурност. Данните ще бъдат извлечени от множество европейски и национални бази данни, както и от Интерпол. Поради сложността на данните е почти невъзможно да се проследи къде те се разпространяват. Не са предвидени механизми за отчетност при злоупотреба с данни от страна на властите. Не съществува надзор, който да гарантира, че използването на данните по време на проверката е в съответствие с някакви стандарти.

Освен това ще се извършват проверки за сигурност, за да се провери дали дадено лице представлява заплаха за вътрешната сигурност. В Регламента обаче не е ясно какво точно се случва с гражданин на трета държава, когато проверките установят, че той представлява заплаха за вътрешната сигурност. Проверките за сигурност засягат основните права на гражданите на трети държави. Въпреки това Регламентът не предвижда гаранции срещу произвол.

В България понастоящем проверките за сигурност се извършват успоредно с процедурата за предоставяне на закрила. Ако националните разузнавателни служби категоризират дадено лице като заплаха за сигурността, молбата за закрила на практика се отхвърля автоматично. Отхвърлянето обаче може да бъде оспорено пред съда, който може да преразгледа причините за класифицирането на лицето като заплаха за сигурността. Фактът, че българските съдилища са позволили на властите да разширят понятието за национална сигурност отвъд естествения му смисъл и не са били коректив на твърденията на властите за заплахи за сигурността, предизвика серия от дела срещу България в Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). В множество решения ЕСПЧ е постановил, че дори когато става въпрос за национална сигурност, концепциите за законност и върховенство на закона в едно демократично общество изискват мерките, засягащи основните права на човека, да бъдат предмет на някаква форма на състезателно производство пред независим орган, компетентен да провери мотивите за решението и съответните доказателства. Лицето трябва също така да може да оспори твърдението на изпълнителната власт, че е застрашена



националната сигурност<sup>5</sup>. Освен това ЕСПЧ намира, че съображенията, свързани с националната сигурност, не биха могли да надделеят над принципа на забрана за връщане<sup>6</sup>. Цялата тази поредица от съдебна практика означава, че гражданите на трети държави все още имат правни възможности да оспорват твърденията за проверки на сигурността като неточни и неоснователни.

Ето защо включването на проверките за сигурност сега в процеса на скрининг би лишило гражданите на трети държави от всякаква възможност да търсят съдебен контрол върху класифицирането им като заплаха за сигурността. По този начин проверките за сигурност остават в ръцете на бюрократите без независим контрол по отношение на тяхната точност и съдържание. Регламентът води до неясноти, а пропуските отварят вратата за неконтролируема бюрократична преценка.

#### IV. Достъп до правна помощ

Съгласно Регламента (чл.8, т.6) „организациите и лицата, предоставящи съвети и консултации, трябва да имат реален достъп до гражданите на трети държави по време на скрининга. Държавите членки могат да наложат ограничения на такъв достъп, когато съгласно националното право тези ограничения са обективно необходими за сигурността, обществения ред или административното управление на даден граничен контролно-пропускателен пункт или съоръжение, където се извършва скринингът, при условие че достъпът не се ограничава сериозно и не става невъзможен.“

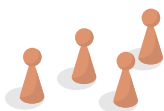
**Коментар:** Тази клауза засяга достъпа до правна помощ. Чрез въвеждането на предварителни стъпки в процедурата за предоставяне на закрила и практическото ѝ усложняване се засилва нуждата от достъп до правна помощ. Би било жизненоважно кандидатите да бъдат информирани и да разберат същността на процедурата по скрининг, какви са техните права, към коя процедура ще бъдат насочени, какво ще се случи с тях. Достъпът до правна помощ дава представа и за стандартите, които органите прилагат. Вместо това Регламентът дава възможност на органите да ограничават достъпа до услуги по своя преценка. Еластични определения като „обективно необходими за сигурността, обществения ред или административното управление на граничен пункт или съоръжение“ биха могли да дадат възможност на проверяващите органи да налагат произволни ограничения, оставяйки без контрол тяхната преценка.

#### V. Прилагане на задържането



Проверката се отнася до задържането в няколко аспекта:

- Гражданите на трети държави, които подлежат на скрининг, трябва да останат на разположение на проверяващите органи по време на проверката. Държавите членки следва да предвидят в националното си право разпоредби, които да гарантират присъствието на тези граждани на



5. Case of Amie and others v. Bulgaria, case of Al-Nashif v. Bulgaria, Musa and Others v. Bulgaria.

6. Auad vs. Bulgaria.



трети държави по време на проверката, за да се предотврати укриването им. Когато това се окаже необходимо и въз основа на индивидуална оценка на всеки случай, държавите-членки могат да задържат лице, подлежащо на проверка, ако не могат да бъдат приложени ефективно други алтернативни мерки с по-ниска степен на принуда.

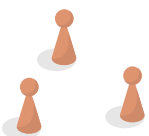
- Съответните правила за задържане, установени в Директива 2008/115/ЕО (Директивата за връщането), се прилагат по време на скрининга по отношение на граждани на трети държави, които не са подали молба за международна закрила.
- След приключване на скрининга или най-късно след изтичане на определените в нея срокове гражданите на трети държави, подлежащи на проверка по външните граници, които не са подали молба за международна закрила, се насочват към органите, компетентни да прилагат процедурите по връщане и задържане с цел връщане.

**Коментар:** Начинът, по който в Регламента се говори за задържане, поражда сериозни опасения.

На първо място, не е ясно какво точно означава, че гражданите на трети страни „следва да останат на разположение по време на скрининга“ и че властите следва да осигурят „присъствието“ на тези хора „с цел предотвратяване на укриването“. Неяснотата на разпоредбата по същество би могла да даде възможност на органите, извършващи проверката, да разполагат с неограничена свобода на действие и да налагат произволно и безсрочно задържане на граждани на трети държави в името на предотвратяването на тяхното укриване.

На второ място, в Регламента не е посочено как времето на скрининг се отнася към продължителността на задържането. В България например имиграционното задържане не трябва да надвишава 18 месеца. Когато граждани на трети страни преминават през скрининг, докато не им е позволено да напускат централите за проверка или дори са поставени в условия, подобни на задържане по време на проверката, и в крайна сметка са прехвърлени към задържане с цел връщане, тогава общото им задържане може да надхвърли максималния срок от 18 месеца. В Регламента не се посочва дали периодът на скрининг ще бъде приспаднал от продължителността на задържането. Регламентът също така не разглежда сценария, при който скринингът се забавя.

На трето място, Регламентът не дава яснота дали гражданинът на трета държава може да обжалва задържането си по време на скрининг. Отново заслужава да се вземе предвид, че достъпът до правна помощ е изложен на значителни ограничения чрез провеждане на проверки в граничните райони, където адвокатите и съдилищата нямат същия достъп, или чрез предвидената в Регламента неконтролирана и неограничена преценка на проверяващите органи.



Освен това, в зависимост от резултатите от проверката, гражданите на трети страни могат да бъдат насочени към задържане с цел връщане. Насочването им обаче не може да бъде оспорено по съдебен ред, тъй като Регламентът разглежда насочването като формалност, която не води до правни последици. По този начин Регламентът обезсилва съдебния контрол, а „насочването“ на дадено лице към задържане с цел връщане и процедурата по връщане сериозно нарушават основните права.

## VI. Не административно решение, а насочване?

Регламентът приключва скринингът с насочване. Предвид резултата от проверката, гражданите на трети държави обикновено се насочват:

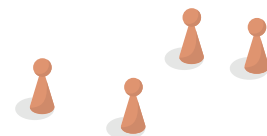
- или към процедура за връщане при условията на задържане с цел връщане;
- или към процедура за предоставяне на закрила.

Резултатът от скринингът ще повлияе и на това дали молбата за закрила ще бъде разгледана в рамките на редовна процедура за закрила или на гранична процедура за предоставяне на закрила. Гражданите на трети страни и лицата без гражданство, чиито молби са били отхвърлени в рамките на гранична процедура за предоставяне на закрила, ще бъдат прехвърлени към гранична процедура за връщане. По-конкретно, за лицата в гранични процедури ще се прилага фикцията „отричане на влизането“.

Когато гражданите на трети страни трябва да бъдат релокирани, те ще бъдат прехвърлени към съответните органи на държавите членки.

**Коментар:** В информационната си сесия от 23 май 2024 г.<sup>7</sup> Европейската комисия подчерта, че скринингът не е процедура, а само технически процес. По същество това е заобиколен начин да се обезсили съдебният контрол, тъй като процедурите и процедурните решения биха могли да бъдат обект на съдебен контрол. Решенията и действията на съда биха могли да бъдат изпълними, задължителни и да пораздат материални последици. Като деактивира съдебния контрол, Регламентът на практика затваря възможността за търсене на отговорност и за оказване на натиск срещу незаконни практики и нарушения на изпълнителната власт.

Насочването на дадено лице към процедура за връщане или към редовна процедура за предоставяне на закрила засяга съществено статута и правата на това лице. Определянето на насочването като „формалност“ определено е обезпокоително.



<sup>7</sup> European Commission and NGOs discuss the implementation of the Migration Pact, available at: [European Commission and NGOs discuss the implementation of the Migration Pact - European Commission \(europa.eu\)](https://europeancommission.europa.eu).

## VII. Какво става с основните права по време на скрининга?

Съгласно Регламента държавите членки трябва да приемат съответните разпоредби за разследване на твърденията за неспазване на основните права във връзка със скрининга. Те ще трябва да осигурят, когато е целесъобразно, иницирирането на гражданско или наказателно производство в случаите на неспазване или неприлагане на основните права в съответствие с националното законодателство.

Всяка държава-членка осигурява независим мониторинг със следния обхват:



- следи за спазването на правото на Съюза и международното право, включително Хартата, по-специално по отношение на достъпа до процедурата за предоставяне на закрила, принципа на забрана за връщане, висшия интерес на детето и съответните правила за задържане, включително съответните разпоредби за задържане в националното право, по време на скрининг;



- гарантира, че обосноваването на твърдения за неспазване на основните права при всички съответни дейности във връзка със скрининга се разглеждат ефективно и без ненужно забавяне, иницирира, когато е необходимо, разследвания на такива твърдения и наблюдават развитието на тези разследвания.

**Коментар:** Независим механизъм за наблюдение означава просто изготвяне на тонове документи чрез общи препоръки, доклади и съвети. Мониторинговият механизъм може единствено да наблюдава и няма правомощия да налага санкции и да търси отговорност за нарушения на правата на човека. Отново, Пактът не предвижда никакви лостове за компенсиране на нарушенията на правата на човека. По този начин той оставя вакуум, в който ЕС и държавите членки могат да си прехвърлят отговорности като игра на тенис.

Изискването държавите членки да приемат разпоредби за разследване на нарушения на правата на човека в рамките на скрининга може да се разглежда като отвличащо вниманието. Остава открит главния въпрос защо държавите членки трябва да започнат още един бюрократичен процес за приемане на разпоредби, докато Регламентът има тенденцията да обезсили съдебния контрол, механизмите за отчетност и да предостави на органите неограничена свобода на действие да възпрепятстват достъпа до правна помощ. Това повдига основния въпрос какво означава на практика да се приемат разпоредби за разследване на нарушения на основните права, когато вече има наказателно право, национални, европейски и международни обвързващи законодателства. Целият подход в Регламента изглежда прави процеса на търсене на отговорност за нарушения на правата на човека по-бюрократичен, сложен и неясен.

## VIII. Специалният случай на скрининг в рамките на територията

Съгласно Регламента държавите членки ще извършват проверка на граждани на трети държави, които пребивават незаконно на тяхна територия, само когато тези граждани на трети държави са преминали външна граница, за

да влязат на територията на държавите членки по неразрешен начин, и не са били вече подложени на скрининг в държава членка. Държавите-членки установяват в националното си право разпоредби, които гарантират, че тези граждани на трети държави остават на разположение на органите, отговарящи за извършването на скрининга, докато трае скрининга, за да се предотврати всякакъв риск от укриване и потенциални заплахи за вътрешната сигурност, произтичащи от такова укриване.

**Коментар:** Регламентът по същество отваря вратата за властите, по тяхна преценка, да проверяват ad hoc граждани на трети страни на територията и да ги държат отново в условия, подобни на задържане, за да предотвратят бягството им. Остава открит въпросът, ако властите решат да извършват проверки на територията, как те ще гарантират, че гражданите на трети страни имат достъп до правни и други основни услуги. Липсват механизми, чрез които да се търси отговорност за произвола и неправомерните действия на властите.

Регламентът изобщо не разглежда случая на мигрантите без документи. В България например не съществуват алтернативи за узаконяване на статута на хората без документи, които пребивават в страната от години или дори са израснали без правен статут. Тази група живее в правно безвремие, без достъп до основни права и услуги, изложена на реален риск от задържане с цел връщане. Тъй като Регламентът не разглежда положението на мигрантите без документи, те могат да бъдат допълнително изложени на риск да бъдат задържани за целите на скрининг.

Освен това Регламентът не предвижда гаранции и механизми за контрол срещу практиките на проверки въз основа на външния вид, наричани още „расово профилиране“, които наскоро бяха осъдени от ЕСПЧ.<sup>8</sup> Няколко държави вече са прилагали задържане във вътрешността на територията им и кандидатите са се сблъскали с трудности при доказване на законното си присъствие, а в някои случаи са били извеждани от страната. Разпоредбата на Регламента е неточна, а подробностите по прилагането ѝ са неясни, което оставя място за неконтролирана неограничена преценка на органите и ограничени гаранции за лицата да се противопоставят на незаконни или дискриминационни практики.

## IX. Гаранции за непълнолетните

В Регламента се посочват следните гаранции за непълнолетните:



- По време на скрининга винаги се взема предвид най-вече висшият интерес на детето;
- По време на скрининга непълнолетното лице се придружава от пълнолетен член на семейството, ако има такъв;



- Държавите-членки предприемат мерки във възможно най-кратък срок, за да гарантират, че представител или, когато не е назначен представител, лице, обучено да защитава висшия интерес и общото благосъстояние

<sup>8</sup>. e.g. Wa Balle v. Switzerland, 2024.



на непълнолетното лице, придружава и подпомага непридруженото непълнолетно лице по време на скрининга по начин, подходящ за детето и съобразен с възрастта му, и на език, който то разбира. Представителят трябва да притежава необходимите умения и експертен опит, включително във връзка с отношението и специфичните нужди на непълнолетните. Представителят действа, за да гарантира висшият интерес и общото благосъстояние на непълнолетното лице и за да може непридруженото непълнолетно лице да се възползва от правата и да изпълнява задълженията по настоящия Регламент.

- Лицето, което отговаря за придружаването и подпомагането на непридружен непълнолетен в съответствие с Регламента, не може да е лице, отговарящо за елементи на скрининга, действа независимо и не получава нареждания нито от лицата, отговорни за скрининга, нито от органите, извършващи скрининга. Такива лица изпълняват задълженията си в съответствие с принципа на висшия интерес на детето и разполагат с необходимите експертен опит и обучение. За да се осигурят благосъстоянието и социалното развитие на ненавършилия пълнолетие, това лице се сменя само при необходимост.

**Коментар:** Разпоредбата на Регламента относно гаранциите за децата изглежда доста обща и недостатъчна. Възникват следните основни въпроси:

- Как гаранциите за непълнолетните на практика ще бъдат прилагани в рамките на процеса на скрининг;
- Как ще се отчита неспазването на висшия интерес на детето и на гаранциите за деца;
- Как ще се гарантира безопасността на децата в рамките на съоръженията за скрининг;
- Предвид факта, че съоръженията за скрининг вероятно ще бъдат разположени в граничните райони, как ще бъде осигурен ефективен достъп на децата до правни и социални услуги, както и до психологическа подкрепа;
- Кой ще отговаря за контрола при точното определяне на възрастта на децата;
- Какво ще се случи с децата, ако органите за скрининг забавят процеса на скрининг; кой ще упражнява надзор, за да не попаднат децата във фактическо задържане.



В България, по закон непридружените непълнолетни получават адвокат, назначен като техен специален представител. Този вид специално представителство често се обработва по много формален начин и служи само за оформяне на документи. Съществуват и много проблеми с т.нар. безопасни зони, в които непридружените непълнолетни следва да бъдат настанявани на територията на бежанските лагери. Без ефективен надзор децата често напускат тези зони сами, за да продължат опасното си пътуване към Западна Европа със следващия трафикант. В България съществуват много ограничени възможности, при които децата могат да бъдат настанени в алтернативни приемни центрове или в приемни семейства.

Вместо да отстрани съществуващите пропуски и да постави по-високи ясни изисквания към държавите членки за ефективно прилагане на гаранциите за децата, Регламентът занижава летвата, оставяйки особено непридружените непълнолетни лица да бъдат изправени пред риск от несигурност и неприложими гаранции, незаконни процедури, неадекватно настаняване, липса на достъп до външни професионални услуги, грижи и помощ.

## Х. Заключение

Регламентът за скрининг поражда следните основни опасения:

- Даване на възможност за неограничена и неконтролирана преценка на проверяващите органи;
- Обезсилване на съдебния контрол, правните средства за защита и приложимите механизми за отчетност, докато скринингът може да засегне съществено основните права;
- Риск от възпрепятстване или блокиране на достъпа до правна помощ и други основни услуги;
- Недостатъчни гаранции за децата;
- Неизяснени обстоятелства, които предоставят на проверяващите органи неограничени правомощия да прилагат имиграционно задържане;
- Рискове от произволни проверки ad hoc в рамките на територията.



Център за правна помощ  
**Глас в България**



**BULGARIAN  
FUND FOR  
WOMEN**



Co-funded by  
the European Union



Този материал е подготвен от [Център за правна помощ - Глас в България](#) с подкрепата на програмата „Мисия: възможно“ на Български фонд за жените в рамките на [проект „Изграждане на приобщаващо устойчиво демократично общество в България“ \(BIRDS in BG\)](#), изпълняван в партньорство с Български център за нестопанско право (БЦНП) и фондация „Импакт Драйв“ (IDF), с финансовата подкрепа на Европейския съюз (ЕС).

Оригиналният текст на материалът е английски, като настоящият текст на български е превод от оригиналния.

**Автор:** Десислава Тодорова, Експерт застъпничество

Септември 2024 г.