



European  
Network on  
Statelessness

# ЗАЩИТА НА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ ПРОИЗВОЛНО ЗАДЪРЖАНЕ

---



В БЪЛГАРИЯ

---



Фондация за  
достъп до права  
Foundation for  
Access to Rights

# РЕЗЮМЕ

Зачестилата употреба на имиграционно задържане и криминализацията на нередовната миграция от растящ брой държави е притеснителна глобална и европейска тенденция. Това води до задържането на все по-голям брой хора за периоди по-дълги от допустимите и без законово основание. Докато произволното задържане е въпрос, пораждащ притеснение по принцип, уникалните характеристики на хората без гражданство и тези в риск да загубят гражданството си са предпоставка те да бъдат задържани по-често и за по-дълги периоди от време.

В България задържането на лица без гражданство и на тези в риск да загубят гражданството си се извършва в рамките на общия режим на имиграционното задържане. Няма специална законова уредба, която да осигурява гаранции на хората без гражданство за защита от принудително извеждане или задържане. От 2009 година насам максималното времетраене на имиграционно задържане в България е 18 месеца, разделен на шестмесечни периоди.

## ПРАВЕН И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Правото на гражданство и/или закрила на лицата без гражданство е закрепено в редица международни и регионални правни инструменти, по които Република България е страна, включително Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация, Конвенцията за правата на детето и Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, Конвенцията от 1954 г. за статута на апатридите, Конвенцията от 1961 г. за намаляване на случаите на лица без гражданство и Европейската конвенция за гражданството. Практиката на административно задържане също е регулирана в редица правни инструменти, включително МПГПП, Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКПЧ), както и Директивата на Европейския съюз за връщането; всички те предвиждат закрила срещу произволно задържане.

През 2012 година България се присъедини към Конвенциите от 1954 г. и 1961 г. за лицата без гражданство. Въпреки това, широкият обхват на резервите към Конвенцията от 1954 г. са в състояние да подкопават самата ѝ цел. На 15 юни

2016 г. българският парламент прие на първо четене проектозакон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България, който за първи път въвежда процедура за определяне на статут на лице без гражданство. Проектозаконът, обаче, предвижда, че статутът на „лице без гражданство“ ще е достъпен само за лица, които са родени в България или които са влезли на българска територия легално и едновременно с това притежават разрешително за постоянно или дългосрочно пребиваване. По този начин обхващат на проектозакона изключва мнозинството от лицата без гражданство в страната в момента.

## СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ОТНОСНО ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО И ЗАДЪРЖАНЕТО

Общият брой на имиграционно задържаните имигранти в България през 2012 г. е 2447. През 2015 г. броят им нарасна на 11902. Нещо повече, през 2015 г. има 15760 лица задържани в т.нар. „разпределителен център“ в Елхово близо до българо-турската граница. През 2015 г. само 755 от 11902 задържани имигранти в центровете от затворен тип в Бусманци и Любимец са били изведени от територията на България. Следователно ефективността на задържането с цел извеждане е въпрос, който заслужава да бъде повдиган.

Според данни на Министерството на вътрешните работи, броят на задържаните лица без гражданство варира между 1 и 38 годишно за периода от 2007 г. до 2016 г. Въпреки това, има значителни съмнения относно точността на официалните статистически данни. Според официалната статистика, средната продължителност на задържането на лица без гражданство е била 118,5 дни в центъра от затворен тип в Бусманци (София), 28 дни в центъра в Любимец и 7 дни в центъра в Елхово. За сравнение, средната дължина на периода на задържане за всички задържани имигранти в центъра в Бусманци за периода от 2012 г. до април 2016 г. е 40 дни.

## ОСНОВНИ ВЪПРОСИ, ПОРАЖДАЩИ БЕЗПОКОЙСТВО

Въз основа на проведеното изследване, правен анализ и интервюта със заинтересовани лица, можем да открием следните сфери на притеснителни тенденции във връзка със задържането на апатриди в България:

### а) Процедури по идентификация и установяване липсата на гражданство

Държавите имат правно задължение да идентифицират липсата на гражданство, преди да наложат имиграционно задържане на едно лице. Идентификацията на липсата на гражданство е необходима, за да се определи държавата по местоназначение, в която лицето ще бъде върнато. В България, обаче, държавата по местоназначение бива определяна в процеса на изпълнение на заповедта за извеждане, след като лицето вече е задържано. Нещо повече, необходимостта да се установи самоличността е правно основание за задържане според българското законодателство. Според член 44, алинея 6 от Закона за чужденците в Република България, задържане се прилага, когато чужденецът „е с неустановена самоличност, възпрепятства изпълнението на заповедта или е налице опасност от укриване“.

Друг въпрос, пораждащ тревога, е, че в България при издаване на заповеди за извеждане и задържане на лица без гражданство, на тях обикновено бива „приписвано“ „гражданство“. С други думи, в заповедите за задържане и извеждане лицата не са идентифицирани като апатриди. По този начин, например, в случая на г-н А., който е бил задържан в България от 2005г. до 2012г., властите продължават да го смятат за гражданин на Русия, независимо от факта, че в свое решение от юни 2009г. Съдът посочва, че на неустановена дата миграционните власти получават отговори от посолствата на Украйна и Русия в България, че г-н А. не е гражданин на нито една от двете държави. В случая на г-н Х., който живее в България от 24 години, българските власти го считат за гражданин на Босна и Херцеговина, въпреки че той напуска държавата си на произход по време на войната в Босна и никога не е имал документи за самоличност.

Трябва да бъде посочено, че освен ако задържането преследва законова цел, то е произволно. Според член 5, параграф 1(f) от ЕКПЧ, имиграционното задържане трябва да бъде единствено с административните цели да предотврати незаконно влизане в страната или да се предприемат действия за извеждане на лицето от страната. Прилагането на задържане само за административно удобство не е законно според международното право. Случаите

на г-н А. и г-н Х. са примери как задържането не служи на целта, за която е наложено, тъй като извеждането не е било възможно.

### б) Заповед за задържане и процесуални гаранции

По закон и на практика, при издаване на заповед за имиграционно задържане, българските власти не обсъждат наличието на разумна възможност за извеждане. В България заповедите за задържане и извеждане се издават едновременно, дори и в случаите, когато хората са прекарвали целия си живот в България, само защото са установени като нелегално пребиваващи в страната.

Въпреки че законът предвижда задържането като крайна мярка, която да бъде прилагана само в случаи, когато други по-леки принудителни мерки не са ефективно приложими, тази разпоредба остава само на хартия, ако правото на изслушване преди задържане на лицата без гражданство не се зачита на практика. Нещо повече, въпреки завишената употреба на имиграционно задържане, броят на случаите, достигащи до съдебно разглеждане, остава незначителен. Това се дължи на редица фактори. Според българското законодателство, срокът за обжалване на заповед за имиграционно задържане започва от датата на фактическото задържане на лицето, а не от датата на уведомяването за (връчването на) заповедта за задържане. Имигрантите подписват заповедите за задържане, без да знаят нито причините, поради които са задържани, нито средствата за защита. Заповедите за задържане са на български език и рядко биват превеждани на езика, който адресатът разбира. Съдебният контрол на заповедите за задържане не е автоматичен, а задържаното лице трябва да подаде жалба (на български език) до съда в срок до 14 дни от задържането. Също така, задържаните имигранти сами трябва да се свържат с адвокат. Въпреки че през 2013 г. българският Закон за правната помощ беше променен, за да се въведе правото на правна помощ за имиграционно задържани лица, достъпът до това право остава проблематичен и новите разпоредби все още не се прилагат на практика. Дори и жалбата да достигне до съда, българският закон предвижда, че участието на задържания в съдебното производство не е задължително.

### в) Връзката между действията по извеждане и продължителността на задържане

Извеждането е една от двете легитимни цели, които могат да оправдаят задържането (другата е предотвратяването на незаконно влизане на територията на страната). По делото Ауад срещу България, например, Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) достига извода, че задържането е било незаконно, тъй като „не би могло да се смята,

че българските власти са предприели активни и адекватни стъпки“ за депортирането на задържаня.

В България властите често се позовават на отказа на задържаня да подпише декларация за доброволно връщане, представяйки този отказ като пречка за придобиването на документи за пътуване, необходими за изпълнение на извеждането. Това често се тълкува като липса на съдействие от страна на лицето и забавяне при получаване на необходимата документация от трети страни. И двете са предвидени като основания за удължаване периода на имиграционно задържане съгласно член 15, параграф 6 от Директивата за връщане на Европейския съюз. В тази връзка е важно да се посочи делото Махди пред Административен съд – София град и Съда на Европейския съюз (СЕС). След решението на СЕС от 5 юни 2014г., българският съд реши да замени задържането на г-н Махди с полеката мярка „ежеседмично явяване“. Съдът мотивира своето решение с липсата на разумна възможност за извеждане. За съжаление, решението на националния съд в този случай е по-скоро изключение от съдебната практика в България. В мнозинството от случаите тежестта на доказване на липса на разумна възможност за извеждане се прехвърля върху задържаното лице.

#### г) Алтернативи на задържането

За да не бъде задържането произволно, то трябва да бъде необходима и пропорционална мярка за постигане на законовата цел. Задължението за пропорционалност налага държавата винаги да търси алтернативи и да прилага задържането само като крайна мярка. Практиката в България, обаче, показва, че алтернативи се търсят само, когато извеждането не е възможно в рамките на разумен период от време и/или при молба от страна на лицето, което вече е задържано.

Понастоящем българският закон предвижда една алтернатива на задържането – редовно ежеседмично явяване (до март 2013г. изискването беше за ежедневно явяване). За да бъде наложена тази мярка, трябва да има пречки за изпълнението на заповедта за извеждане, както и да има някой, който да гарантира с декларация, че осигурява издръжка и адрес на пребиваване на мигранта.

Въпреки това, г-н А., лице без гражданство от бившия Съветски съюз, задържан от 2005г. до 2012г., е поставен в затворен център един ден, след като пристига в България. Следователно, той няма социални връзки в страната. След като максималният период на задържане изтича, той продължава да бъде задържан, защото не може да предостави адрес, на който ще живее.

#### д) Уязвими групи

Въпреки признаването на различни видове уязвимост от закона, в официалните статистики на Министерството на вътрешните работи са налице само следните пет категории на уязвими групи задържани лица: деца до 14-годишна възраст, деца над 14-годишна възраст, възрастни хора, болни хора и бременни жени. Следователно може да се направи заключението, че идентификация на други типове уязвимост при или по време на задържането не се прилага.

Броят на задържаните деца в България е стряскащ. Въпреки че националното право забранява задържането на непридружени деца, според официалната статистика на Министерството на вътрешните работи, през 2015г. е имало 971 задържани деца в центъра в Бусманци, 1451 деца в центъра в Любимец и 4477 деца в центъра в Елхово.

#### е) Условия на задържане

Условията на задържане са едни и същи за лицата с гражданство и за лицата без гражданство. Тъй като обаче лицата без гражданство е по-вероятно да бъдат задържани за по-дълги периоди от време, често се налага те да понесат неблагоприятните условия на задържане за по-дълго. В доклада на националния Омбудсман от 2015г. се отбелязва „значително влошаване на материалните условия на живот“ в имиграционните центрове от затворен тип в България. Омбудсманът посочва, че централите са пренаселени, спалните и тоалетните помещения са мръсни, липсва достатъчно лично пространство, както и топла вода и санитарни продукти.

Сериозен проблем, свързан с условията на задържане в България през годините, е произволната употреба на изолацията като форма на наказание. Например, в случая на г-н Кадзоев, той е поставян в изолатор неколкостранно, за общ период от над 9 месеца. Някои от причините за дисциплинарното му наказване са съвсем тривиални като, например, притежаването на запалка. Той бива поставян в изолатор и защото задава въпроси относно молбата си за международна закрила и относно продължителното задържане. В никой от тези случаи не му е предоставен документ, посочващ наказанието и причините за налагането му. В стратегическо решение от 7 януари 2016г. Върховният административен съд отменя уредбата на наказването с поставяне в изолатор, съдържаша се в наредба на Министъра на вътрешните работи, тъй като според Съда тази уредба противоречи на закона.

ж) **Условия на освобождаване и повторно задържане**  
Имиграционно задържаните хора обичайно поставят под въпрос смисъла и целта на тяхното време, прекарано в условията на задържане. Те питат, ако по закон имиграционното задържане не е наказание, то до какъв резултат води задържането им във връзка с техния имиграционен статут? Когато биват освободени в България, лицата без гражданство, също както и „нелегалните“ имигранти, не получават документи за пребиваване.

По делото Махди, Съдът на Европейския съюз заявява, че Директива 2008/115 трябва да се тълкува в смисъл, че държавите-членки не могат да бъдат задължавани да издават отделно разрешение за пребиваване или други подобни документи, даващи право на престой в такива случаи. Въпреки това, държавите-членки трябва да издават на освободените лица писмено потвърждение за положението им.

Когато лица са освободени от задържане без документи за самоличност, има голям риск те да бъдат задържани отново. Например, експерт от Националната комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) припомня случая на жена без гражданство, която неколккратно е била задържана в центъра в Бусманци. Тя е била жертва на трафик и физически тормоз. В резултат на това, тя страда от дисоциативна психоза. През септември 2013г. тя е преместена от центъра в Бусманци в приют на НКБТХ. В същото време миграционните власти продължават да проучват нейното гражданство. Не са й осигурени никакви документи за самоличност. През 2014г. приютите на НКБТХ са временно затворени и жената отново е задържана в центъра в Бусманци.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Темата за лицата без гражданство постепенно привлича увеличаващо се внимание, след като през февруари 2012г. България се присъедини към съответните конвенции от 1954г. и 1961г. България все още няма процедура за установяване на липса на гражданство, закрепена в националното законодателство, но през 2016г. в Парламента се обсъжда проектозакон. Това развитие на нещата е приветствано и насърчавано, но има редица проблемни въпроси, в това число и във връзка със самия проектозакон, които излагат лицата без гражданство на висок риск от произволно задържане в България.

Докладът разкрива, че превенцията на произволното задържане на лица без гражданство в България изисква редица взаимосвързани подобрения в системата и нейното действие по отношение на признаването на статута на лице без

гражданство, издаването на заповеди за връщане и извеждане, и имиграционното задържане.

Конкретни препоръки за подобрения са изброени, както следва:

1. Легалното определение за лице без гражданство в проектозакона за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България трябва да бъде редактирано в съответствие с Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954г., според която апатрид е лице, което „не се разглежда като гражданин от нито една държава според действието на нейното законодателство“.
2. Разпоредбата в българския проектозакон, че статутът на лице без гражданство е достъпен само за лица, които са родени или влезли легално на територията на България и които притежават разрешение за постоянно или дългосрочно пребиваване, трябва да отпадне, тъй като тези критерии противоречат на международно-правните задължения на България.
3. В процедурите по връщане България трябва да определя държавата по местоназначение преди издаването на заповедта за извеждане и преди задържането на индивида. В тази връзка властите трябва да изпълнят мерките, разписани от Европейския съд по правата на човека по делото Ауад за това „държавата по местоназначение винаги да бъде посочвана в правно-обвързващ акт и промяна на дестинацията да може да бъде оспорена по правен ред“.
4. Идентификацията на липса на гражданство трябва да се извършва преди издаването на заповедите за извеждане и задържане. Апатридите трябва да бъдат признавани като такива и не бива произволно да им бъдат „приписвани“ страни на произход в заповедите за извеждане и задържане.
5. Необходимостта да се установи самоличността на дадено лице не бива да бъде основание за неговото задържане. Член 44, параграф 6 от Закона за чужденците в Република България, който гласи, че задържане се налага на чужденец, който „е с неустановена самоличност, възпрепятства изпълнението на заповедта или е налице опасност от укриване“, трябва да се редактира съобразно член 15, параграф 1 на Директивата на ЕС за връщане и член 5(1)(f) от Европейската конвенция за правата на човека.
6. Както административните, така и съдебните власти в България трябва да зачитат правото на всеки човек да бъде изслушан, когато е подложен на извеждане или задържане. За да

- се гарантира достъпа до правосъдие, българският закон трябва да предвиди автоматичен съдебен контрол на заповедите за извеждане и задържане и съдебно изслушване с участието на адресата на съответната заповед.
7. Ако действията по извеждане на лицето не се извършват с дължимата грижа, задържането е незаконно. При разглеждане на продължителността на задържането властите трябва да имат предвид разпределението на тежестта на доказване, направено от Съда на Европейския съюз по делото Махди. За да може да се смята, че има „разумна възможност за извеждане“ по смисъла на член 15, параграф 4 от Директивата за връщане, трябва да е налице реална перспектива извеждането да се извърши успешно в разрешения срок за задържане.
  8. Преди властите да приемат, че задържаното лице не оказва съдействие, самите власти трябва да покажат, че операцията по извеждане е продължила повече от предвиденото, въпреки положените от тях разумни усилия.
  9. „Липса на съдействие“ от страна на задържано лице не бива да се определя само въз основа на отказа от подписване на декларация за доброволно връщане.
  10. Българските власти трябва да отчетат факта, че единствената алтернатива на задържането, която в момента е налице в България – редовно седмично явяване – не е приложима за лицата, които са влезли в страната малко преди да бъдат задържани и нямат социални връзки в България. На следващо място, тази единствена алтернатива с нелекото изискване за ежеседмични явявания не е подходяща с оглед потребностите на различните уязвими лица. Необходимо е България да въведе и други алтернативи на задържането, съобразени със зачитането на човешките права, които да бъдат вземани предвид и изчерпвани, преди налагане на задържането като крайна мярка в изключителни случаи.
  11. Уязвими лица не бива да бъдат задържани, а вместо това в тези случаи трябва да бъдат търсени алтернативи на задържането. В тази връзка, установяването на уязвимостта е от изключително важно значение. Броят на задържаните непридружени деца в България, въпреки законовата забрана за такова задържане, говори за належащата нужда да се вземат конкретни мерки за първоначален скрининг и идентификация на непридружени деца и други уязвими лица на възможно най-ранен етап, като част от обичайния начин на работа.
  12. Във връзка с условията на задържане, българските власти следва да се вслушат в множеството оплаквания на задържани през годините и да вземат мерки, за да не се стига до ситуации, в които задържането преминава прага на нечовешко и унизително отнасяне, в противоречие на международноправните задължения на България, и застрашава здравето и живота на задържаните.
  13. Прилагането на принудителна изолация спрямо имиграционно задържани лица в България е било произволно. Преди налагане на дисциплинарни наказания спрямо задържани, трябва да има правила за условията, процедурата и средствата за обжалване, които да са разписани в законов акт.
  14. Когато лицата биват освобождавани от задържане без документи за самоличност, те се озовават в правен вакуум, без достъп до основни човешки права, и са изложени на висок риск от повторно задържане. Това накърнява човешкото достойнство на тези хора, но също така представлява сериозен риск за общественения ред и националната сигурност. Следователно, на всички лица, които биват освобождавани от задържане, трябва да бъде предоставен правен статут и произтичащите от него права, в това число, правото на достъп до пазара на труда и социална сигурност.
  15. Имиграционното задържане трябва винаги да обслужва смислена цел. В противен случай, то се превръща в несправедливо наказание за задържаните лица. Българските власти трябва да предприемат действия за прилагане на гореизложените мерки, за да се избегне произволното задържане на лица без гражданство.

## ЗА ПРОЕКТА

Европейската мрежа за лицата без гражданство (ЕНС), гражданско обединение с над 100 членове от 39 европейски държави, осъществява проект, насочен към по-добро разбиране на обхвата и последиците от задържането на лица без гражданство в Европа, и се застъпва за защита на лицата без гражданство от произволно задържане чрез прилагане на регионални и международни стандарти.

В рамките на проекта ще бъдат изготвени поредица от доклади от различни държави (включително този доклад), които изследват законодателството, политиката и практиката, свързани със задържането на лица без гражданство в тези държави и неговото въздействие върху лицата без гражданство и върху лицата, които не могат да бъдат върнати и са изложени на риск от загуба на гражданство.

Методологията на докладите във всички държави следва общ изследователски модел - съчетава изследването и анализа с интервюта със съответните заинтересовани страни (от гражданското общество и държавните органи), както и с лицата без гражданство.

В допълнение, по проекта е разработен регионален инструмент за експерти, осъществяващи защита на лицата без гражданство от произволно задържане, в който са посочени регионални и международни стандарти, които държавите трябва да спазват. Инструментът, заедно с пълната версия на този и докладите за другите държави, са на разположение на интернет страницата на ЕНС: [www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)

За целите на цитирането, моля отнасяйте се към пълната версия на този доклад. Изследването за този доклад и изготвянето му е извършено от Валерия Иларева (Фондация за достъп до права), изследовател - консултант и член на ЕНС.

ЕНС благодари на фондация „Оук“ и на Агенцията на ООН за бежанците за щедрата им подкрепа, която направи тази публикация възможна. ЕНС също желае да благодари на Института за лица без гражданство за експертното му включване в проекта на ЕНС „Защита на лицата без гражданство от произволното задържане“.

 OAK  
FOUNDATION

 UNHCR  
The UN Refugee Agency

 ISI | Institute on  
Statelessness and  
Inclusion

[info@statelessness.eu](mailto:info@statelessness.eu)  
[www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)

London, United Kingdom  
Charity Number 1158414



European  
Network on  
Statelessness

Снимка на корицата: „Jail“ от Ciocci – Снимката е използвана съгласно Криейтив Комънс (Creative Commons)

2016 © Европейската мрежа на лица без гражданство. Всички права запазени.

Този доклад и части от него може да се разпространяват и възпроизвеждат без официално разрешение за целите на нетърговски изследвания, лично изследване, съобщаване на новини и обучение, при условие, че материалът подходящо цитира носителя на авторското право.