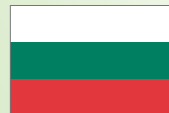




ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“

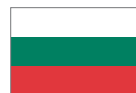


# Обучение на служители от компетентните български институции в областта на връщането



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



## **Обучение на служители от компетентните български институции в областта на връщането**

Проектът е разработен в контекста на целите на обявената процедура и по-точно повишаване на капацитета на служителите от институциите. Структурата на проекта включва пакет от 4 взаимосвързани дейности както следва:

- Организация и управление на проекта;
- Проучване на нуждите от обучение и оценка на нивото на познанията на целевите групи;
- Провеждане на обучителни семинари и разработване на сборник с обучителни материали;
- Информация и публичност.

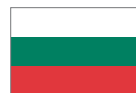
В резултат на предвидените дейности ще бъдат проучени нуждите от обучение и ще бъде направена оценка на нивото на познанията на служители на държавни органи или публични институции с компетентност в областта на връщането. За целта ще бъдат разработени, разпространени и анализирани въпросници за оценка на нуждите. На тази база ще се изготви програма за обучителни семинари и ще се организират и проведат 5 еднодневни обучителни семинари с по 30 участника всеки или обучени минимум 150 души.

Очаква се проектните дейности да повишат капацитета на националните, регионалните и местните органи на властта относно единното прилагане на стандартите на връщане. За целите на обучението ще бъде разработен комплект от обучителни материали, съдържащ презентации, казуси от практиката и др., както и ще бъде разработен и разпространен сборник с обучителни материали за служители на компетентните институции в сферата на връщането, които не са директно обхванати

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд „Убежище, миграция и интеграция“, съфинансиран от ЕС. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация „Европейски институт“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ЕС и Отговорния орган.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

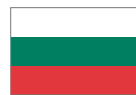


от дейностите на проекта. Ще бъдат обхванати примерни теми като:

- Процедури по административното производство;
- Съдебна практика на ЕС и България във връзка с издаване на заповедите за връщане (принудително административни мерки (ПАМ));
  - Преглед на европейското законодателство в областта на връщането;
  - Новите Регламенти (Регламент (ЕС) 2018/1860 на ЕП и на Съвета от 28 ноември 2018 г. за използването на Шенгенската информационна система за целите на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави; Регламент (ЕС) 2018/1861 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на граничните проверки, за изменение на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и за изменение и отмяна на Регламент (ЕО) № 1987/2006; Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията) и връзката им с Директива 2008/115/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни;
  - Наръчник за връщането (препоръчителен документ за ползване от държавите-членки);
- Преглед на българското законодателство в областта на връщането (Как е транспонирана Директива 2008/115/ЕО в българското законодателство);
- Връзката между нормативните актове в българското законодателство (Закон за чужденците в република България; Закон за убежището и бежанците; и др.); За проектните дейности ще бъдат предприети набор от мерки, необходими за осигуряването на добро ниво на публичност и информираност. Обучителните материали, разработени за целите на семи-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



нарите, ще бъдат издадени в сборник, който в последствие ще бъде разпространен до други служители на компетентни институции в областта на връщането, необхванати с обучителните семинари (тираж: 300 броя).

Връщането на незаконните мигранти, които нямат право да пребивават в ЕС, в родните им страни при пълно зачитане на принципа на забрана за връщане е съществена част от **всеобхватните усилия на ЕС за справяне с проблемите на миграцията**, и по-специално за намаляване на незаконната миграция. В *Европейската програма за миграцията*<sup>1</sup>, приета от Европейската комисия на 13 май 2015 г., бе изтъкнато, че един от стимулите за незаконната миграция е знанието, че системата на ЕС за връщане на незаконните мигранти не е достатъчно ефективна, като и прилагането на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

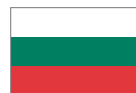
През 2014 г. **по-малко от 40 %** от незаконните мигранти, за които е било разпоредено да напуснат ЕС, в действителност са направили това. Един от най-ефективните начини за справяне с незаконната миграция е системното връщане - доброволно или принудително - на лицата, които нямат право да останат в Европа или вече не се ползват от това право. По-малко хора, които не се нуждаят от международна закрила, биха рискували живота си и похарчили средства, за да достигнат до ЕС, ако знаят, че бързо ще бъдат върнати в страната си. **Ефективността на системата на ЕС за връщане на незаконните мигранти трябва да бъде повишена.** Това е от основно значение за поддържане на общественото доверие в системата на ЕС за убежище, както и за да се запази подкрепата за оказването на помощ на лицата, нуждаещи се от международна закрила. Увеличаването на процента на върнатите незаконни мигранти трябва да върви ръка за ръка с възобновяването на усилията на ЕС да защитава нуждаещите се, включително чрез преместване и презаселване.

---

1. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за миграцията“, 13 май 2015 г., COM(2015) 240 final.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



Европейският съвет прикани Комисията „да изготви специална европейска програма за връщане“. С настоящия план за действие на ЕС относно връщането се отговаря на този призив, като се определят незабавни и средносрочни мерки, чрез които да се повиши ефективността на системата на ЕС за връщане. Неговата цел е да се увеличи максимално ефектът на вече осъществяваните действия, както и да се предложат нови инициативи, така че да се използва пълноценно и при необходимост да се подсили законодателството на ЕС. Целта е да се установи съгласувана рамка за действие, която се основава на силно оперативно сътрудничество между държавите-членки, агенциите на ЕС и страните на произход на мигрантите. В плана за действие се отчитат ключовата роля и отговорността на държавите-членки за прилагането на политиката на ЕС на връщане и се разработва концепция за по-силно взаимодействие в областта на връщането между тях и агенциите на ЕС, които предоставят значителна подкрепа.

Изпълнението на всички действия, предвидени в настоящото съобщение, трябва да е в съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека, по-специално с Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Конвенцията на ООН за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г., както и с принципа на забрана за връщане, гарантиран в приложимото законодателство на ЕС. В Директива на ЕС за връщането<sup>2</sup> са предвидени конкретни правни гаранции, с които да се осигури ефективна защита на правата на връщаните лица през целия процес на връщане. Когато са засегнати лични данни, следва да се отделя особено внимание на цялостното прилагане на приложимите разпоредби.

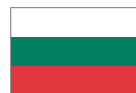
На 9 септември 2015 г. Комисията прие плана за действие на ЕС относно връщането<sup>2</sup>, в който са включени 36 конкретни действия с цел да се подобри ефективността на системата за връщане на Съюза. Повечето от тези действия вече са изпълнени или са в процес на изпълнение, как-

---

2. COM(2015) 453 final.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



то е изложено в приложението към настоящото съобщение. Въпреки това цялостното им отражение върху резултатите в областта на връщането остава ограничено на територията на Европейския съюз, което показва, че са необходими по-решителни действия, за да се постигнат измерими резултати при връщането на незаконните мигранти.

След приемането на плана за действие предизвикателствата пред политиката на връщане на ЕС станаха дори още повече и изкараха този аспект на цялостната миграционна политика на ЕС на преден план. През 2015 г. броят на незаконните мигранти със заповед да напуснат Европейския съюз е възлизал на 533 395, в сравнение с 470 080 през 2014 г. С около 2,6 милиона молби за убежище само за 2015—2016 г. и с оглед на факта, че процентът на признаване на първа инстанция за първите три тримесечия на 2016 г. е 57 %, държавите-членки ще трябва да върнат над 1 милион души след обработката на молбите им за убежище. В същото време процентът на връщанията на равнището на Европейския съюз не се е подобрил. Докато общият процент на връщанията<sup>3</sup> от 2014 г. до 2015 г. се е увеличил от 41,8 % на 42,5 %, то процентът на ефективните връщания към трети държави е спаднал от 36,6 % на 36,4 %. Освен това, ако не се броят връщанията към Западните Балкани, процентът на връщанията в Европейския съюз ще спадне допълнително до 27 %.

Ключовите предизвикателства пред политиката за връщане винаги са били както вътрешни за Европейския съюз и държавите-членки, така и външни. Комисията заедно с Европейската служба за външна дейност и държавите-членки се справят с външните аспекти чрез специфични рамки за сътрудничество с трети държави. За тази цел през юни 2016 г. бе въведена рамка за партньорство в областта на миграцията<sup>4</sup>, а третият доклад за напредъка по тази рамка бе приет<sup>5</sup>.

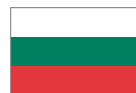
3. Той включва връщания към трети държави, както и обратно прехвърляне на незаконните мигранти от една държава членка в друга, въз основа на двустранни споразумения за обратно приемане съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за връщането.

4. Съобщение относно създаването на нова рамка за партньорство с трети държави в рамките на европейската програма за миграцията, COM(2016)385 final, 7.6.2016 г.

5. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — Трети доклад за напредъка относно Рамката за партньорство с трети държави в контекста на Европейската програма за миграцията, COM(2017) 205 final, 1.3.2017 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



Ефективната политика за връщане започва в рамките на Европейския съюз. В заключенията на Европейския съвет от 20—21 октомври 2016 г.<sup>6</sup> държавите-членки призоваха за укрепване на националните административни процедури за връщане. Освен това в декларацията на държавните и правителствените ръководители от Малта<sup>7</sup> от 3 февруари 2017 г. се изтъква необходимостта да се започне критичен преглед на политиката на връщане на ЕС с обективен анализ на това как се прилагат правните, оперативните, финансовите и практическите инструменти, съществуващи на национално равнище и на равнището на Съюза. Ето защо е необходимо да се погледне с прагматизъм на прилагането на Директивата относно връщането<sup>8</sup> и да се отстранят недостатъците в него, включително чрез насърчаване на държавите-членки да въведат необходимите подобрения в националните си системи за връщане, за да се осигурят по-добра координация и мултидисциплинарен подход. Освен това трябва да засилим в максимална степен използването на финансовите или оперативните инструменти на Европейския съюз и да създадем пространство на сътрудничество за обмен на информация и за подобряване на сътрудничеството и координацията между държавите-членки и компетентните органи на ЕС. В допълнение новият мандат на Европейската агенция за гранична и брегова охрана бе значително засилен, за да се предостави по-добра подкрепа на държавите-членки при провеждането на дейности в областта на връщането, както съвместно, така и в национален мащаб. Напредъкът в привеждането в действие на новия мандат се проследява във втория доклад относно европейската гранична и брегова охрана, приет<sup>9</sup>.

Обновеният план за действие относно връщането, съдържащ допълнителни цели действия, които да се изпълняват успоредно с текущите дейности, предприети в рамките на съществуващия план за

---

6. EUCO 31/16

7. Съобщение за печата 43/17, 3.2.2017 г.

8. Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

9. Втори доклад на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно привеждането в действие на Европейската агенция за гранична и брегова охрана, COM 2017 201 (final), 1.3.2017 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



действие, е насочен към държавите-членки, институциите и агенциите на Европейския съюз с цел да се подобри значително процентът на връщанията. Това представлява и подновен ангажимент за окончателно изпълнение на плана за действие от 2015 г. и ще доведе до измерими резултати при предотвратяването на незаконната миграция и връщането на незаконните мигранти. За тази цел Комисията ще приеме и препоръка относно по-ефективен процес на връщане при прилагането на Директивата относно връщането<sup>10</sup>.

Посредством заложените обучения, служители от компетентните институции ще бъдат запознати с Новите Регламенти (Регламент (ЕС) 2018/1860 на ЕП и на Съвета от 28 ноември 2018 г. за използването на Шенгенската информационна система за целите на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави; Регламент (ЕС) 2018/1861 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на граничните проверки, за изменение на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и за изменение и отмяна на Регламент (ЕО) № 1987/2006; Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията) и връзката им с Директива 2008/115/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

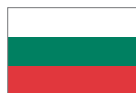
Допълнително беше приета **ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2017/2338 НА КОМИСИЯТА** от 16 ноември 2017 година за създаване на общ Наръчник за връщането, който компетентните органи на държавите-членки да използват при изпълнението на задачи, свързани с връщането.

10. Препоръка на Комисията от 1.3.2017 г. относно по-ефективен процес на връщане при прилагането на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, С(2017) 1600.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



## Наказателноправни мерки за нарушения на правилата за миграция

Същевременно държавите-членки са свободни да определят наказателни санкции по отношение на нарушения на правилата за миграция, при условие че тези мерки не компрометират прилагането на Директивата за връщането. Определянето на това кои видове нарушения на правилата за миграция са наказуеми зависи от националното законодателство. Нищо не възпрепятства държавите-членки да включат и да вземат предвид в своето национално наказателно право нарушенията на правилата за миграция, извършени в други държави-членки.

Налагането на пропорционална финансова санкция за незаконно пребиваване съгласно националното наказателно право само по себе си не е несъвместимо с целите на Директивата за връщането, тъй като не възпрепятства вземането и прилагането на решение за връщане при пълно спазване на условията, посочени в Директивата за връщането (*дело Sagor, C-430/11*). Национална правна уредба, предвиждаща в случай на незаконно пребиваване да се наложи според обстоятелствата глоба или извеждане, е несъвместима с Директивата за връщането, тъй като подкопава нейното полезно действие (*дело Zaizoune, C-38/14*).

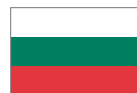
- Домашен арест съгласно националното наказателно право се допуска само ако са налице гаранции, че домашният арест не възпрепятства връщането и че той приключва от момента, в който стане възможно физическото транспортиране на заинтересованото лице извън посочената държава-членка. (*дело Sagor, C-430/11*)

- Държавите-членки не са свободни да налагат наказание лишаване от свобода само на основание незаконен престой преди или в хода на процедури за връщане, тъй като това ще забави връщането. (*дело El Dridi, C-61/11*)

- Държавите-членки са свободни да налагат наказателноправни санкции в съответствие с националните наказателнопроцесуални правила на граждани на трети страни, към които е приложена установена-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



та от Директивата за връщането процедура за връщане и които пребивават незаконно на територията на държава членка, без да съществува основателна причина за невръщане. В тези случаи трябва да се осигури пълно спазване на основните права, по-специално гарантираните от ЕКПЧ и Хартата на основните права. (*дело Achughbadian, C-329/11*).

## **Задържане и задължение за издаване на решение за връщане**

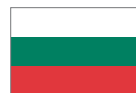
Държавите членки са длъжни да издават решение за връщане на всеки гражданин на трета страна, който е в незаконен престой на тяхна територия, освен ако в правото на Съюза е предвидена изрична дерогация. На държавите членки не се разрешава да толерират на практика присъствието на незаконно пребиваващи граждани на трети страни на тяхната територия без откриване на процедура за връщане или предоставяне на право на престой. Това задължение на държавите членки да стартират процедури за връщане или да предоставят право на престой е насочено към намаляване на „сивите зони“, за да се предотврати експлоатацията на лица в незаконен престой и да се подобри правната сигурност за всички участници.

Като общо правило критерият за определяне на държавата членка, отговорна за извършване на процедурите за връщане, е мястото на задържането. Пример: ако нередовен мигрант е влязъл в ЕС през държава членка А (незабелязан), след което пътува през държави членки Б и В (незабелязан) и в крайна сметка е задържан в държава членка Г, то държавата членка Г е отговорна за извършване на процедурата за връщане. Временното повторно въвеждане на вътрешния граничен контрол между държавите от Шенген не засяга този принцип.

В съответствие с Националната стратегия за миграцията, убежището и интеграцията (2011-2020) и Стратегическата програма за интегрирано



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



управление на връщането, използвайки подкрепа по ФУМИ 2014-2020 г., България възнамерява да постигне ефективна превенция на неправомерните действия и подобряване на процедурите, свързани с принудителните административни мерки. В допълнение, националната стратегия предвижда мерки, свързани с повишаване на административния капацитет на длъжностните лица, участващи в процедурите за връщане. Поради това българските национални цели са насочени както към принудително, така и към доброволно връщане в балансиран и хуманен подход, гарантиращ неправомерните права и достойнство мигрантите.

Целевите групи на проекта ще обхванат служители на държавни органи или публични институции с компетентност в областта на връщането. Служителите на институциите, които пряко ще бъдат обучени чрез настоящия проект, са от дирекция „Миграция“ на МВР, ГД „Гранична полиция“ към МВР, Дирекция „Миграция“ в ДАНС.

Съгласно Закона за Министерството на вътрешните работи и Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи, дирекция „Миграция“ е основно структурно звено в МВР за регулиране и контрол на миграционните потоци по отношение на пребиваващите в Република България чужденци. Главна дирекция „Гранична полиция“ работи съвместно с дирекция „Миграция“ по осъществяването на извеждането на чужденци от България. Компетентността на двете служби е различна. Служителите на дирекция „Миграция“ принудително отвеждат лицата, подлежащи на връщане до граничната зона и там те се предават на служителите на „Гранична полиция“. Като специализиран орган на Министерския съвет за изпълнение на политиката по защита на националната сигурност, органите на Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС) извършват комплекс от дейности самостоятелно, във взаимодействие помежду си и координирано с други организации, ведомства, правозащитни и правоприлагащи институции.

*Настоящият проект е насочен към повишаване на познанията на служителите относно процедури по административно производство (ПАМ), оспорването им и досегаишната съдебна практика в България и ЕС.*



<b>Адрес:</b>	София 1000, ул. „Г. С. Раковски“ 101
<b>Телефон:</b>	+359 2 988 64 10
<b>Факс:</b>	+359 2 988 64 11
<b>Ел. поща:</b>	office@europe.bg
<b>Web:</b>	<a href="http://europeaninstitute.bg">http://europeaninstitute.bg</a>
<b>Facebook:</b>	Европейски институт, European Institute

Проект „Обучение на служители от компетентните български институции в областта на връщането“ се изпълнява в рамките на договор № 812108-59/09.10.2019г., BG65AMNP001-3.005-0001, Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ 2014-2020