

Насоки относно алтернативите на задържането

ОПРЕДЕЛЯНЕ

ВЪВЕЖДАНЕ

**ВЗЕМАНЕ
НА РЕШЕНИЕ**

ИЗПЪЛНЕНИЕ

**СЪДЕБЕН
КОНТРОЛ**

ПРЕКРАТЯВАНЕ

Насоки относно алтернативите на задържането

декември 2024 г.

На 19 януари 2022 г. Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) се преименува на Агенция на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA). Всяко позоваване на EASO, негови продукти и органи, следва да се разбира като отнасящо се до EUAA.



Текстът е завършен през декември 2024 г.

Нито Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA), нито лице, действащо от нейно име, носят отговорност за евентуалното използване на съдържащата се в настоящата публикация информация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Print ISBN 978-92-9410-881-4 doi:10.2847/8434351 BZ-01-24-029-BG-C
PDF ISBN 978-92-9410-880-7 doi:10.2847/3248831 BZ-01-24-029-BG-N

© Агенция на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA), 2026 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че е посочен източникът.

За употреба или възпроизвеждане на елементи, които не са собственост на Европейския съюз, трябва да се поиска разрешение директно от носителите на авторските права. EUAA не е носител на авторското право по отношение на следните елементи:

- Илюстрацията на корицата е адаптирана от tolgart, © iStock / Getty Images Plus
- Икони на страници от 28—30 и 32—34: bsd studio © stock.adobe.com.



За ръководството

Защо е създадено настоящото ръководство? Мисията на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA) е да улеснява и подкрепя дейностите на държавите — членки на ЕС, и на асоциираните към Шенген държави (държавите от ЕС+ ⁽¹⁾) при прилагането на общата европейска система за убежище (ОЕСУ). В съответствие със своята обща цел за насърчаване на правилното и ефективно прилагане на ОЕСУ и осигуряване на възможност за сближаване, EUAA разработва общи оперативни стандарти и показатели, насоки и практически инструменти.

Как е изготвено настоящото ръководство? Настоящото ръководство е създадено с подкрепата на експерти от държавите членки от Германия, Ирландия, Нидерландия и Швеция и с ценния принос на Европейската комисия, Агенцията на ЕС за основните права (FRA), Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Международната организация по миграция (МОМ), Детския фонд на ООН (УНИЦЕФ), Съвета на Европа (СЕ) и Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) ⁽²⁾. Работата по изготвянето беше подпомогната и координирана от EUAA. Преди да се завърши окончателният вариант на ръководството, във връзка с него беше проведена консултация с всички държави от ЕС+ в рамките на мрежите на EUAA по въпросите на приемането, процедурите за предоставяне на убежище и дъблинската процедура.

Кой следва да използва настоящото ръководство? Настоящото ръководство е предназначено на първо място за компетентните национални органи в областта на задържането и/или алтернативите на задържането, включително за организациите и лицата, отговорни за вземането на решения и за определянето на политиката. Освен това този инструмент може да бъде от полза за всеки, който работи или участва в дейности в областта на задържането или алтернативите на задържането.

Как следва да се използва настоящото ръководство? Настоящото ръководство съдържа насоки относно алтернативите на задържането, с конкретни разяснения по отношение на приложимостта им в контекста на процедура на границата. Читателят може да намери допълнителни насоки в [наръчника по европейско право относно убежището, границите и имиграцията](#), който се публикува съвместно от FRA и ЕСПЧ и редовно се актуализира и в който в глава 7 се разглежда приложимото европейско право в областта на задържането и ограничаването на свободата на движение. По-конкретно относно алтернативите на задържането читателят може да направи справка в документите на Съвета на Европа [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#) (Правни и практически аспекти на ефективните алтернативи на задържането в контекста на миграцията) и [Handbook on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#) (Наръчник относно алтернативите на задържането на имигранти: способстване за ефективни резултати), публикацията на FRA [Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures](#) (Алтернативи на задържането на лица, търсещи убежище, и лица в процедури

⁽¹⁾ 27-те държави — членки на ЕС, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

⁽²⁾ Следва да се отбележи, че окончателният вариант на ръководството не отразява непременно позициите на МОМ, УНИЦЕФ, Съвета на Европа и ВКБООН.





за връщане), както и документа на Frontex [Good practices on alternatives to detention in return procedures](#) (Добри практики относно алтернативите на задържането в процедурите по връщане).

Каква е връзката между настоящото ръководство и националното законодателство и практиката? Това е инструмент за сближаване с незадължителен характер. Той не е правно обвързващ и в него са отразени общоприетите стандарти, приети от управителния съвет на EUAA през декември 2024 г. *Насоките на EUAA относно алтернативите на задържането следва да се използват успоредно с останалите предоставени практически ръководства и инструменти.*

Декларация за освобождаване от отговорност

Настоящото ръководство е изготвено, без да се засяга принципът, че единствено Съдът на Европейския съюз може да дава авторитетно тълкуване на правото на ЕС.





Съдържание

Списък на съкращенията	8
Въведение	10
Определяне на алтернативи на задържането	12
Насока 1.....	14
Алтернативите на задържането трябва да се прилагат само при наличие на законно основание за задържане	14
Законосъобразност на задържането.....	14
Основания за задържане.....	14
Основания за задържане в хода на процедурата за предоставяне на убежище..	15
Основания за задържане в хода на процедурата за връщане	16
Основания за задържане в хода на процедурата за определяне на компетентната държава членка.....	16
Насока 2	20
Алтернативите на задържането не трябва да са равносилни на лишаване от свобода	20
Алтернативи на задържането и лишаване от свобода.....	20
Разграничаване на алтернативите на задържането от други понятия	22
Въвеждане на алтернативи на задържането	26
Насока 3.....	26
Алтернативите на задържането трябва да бъдат въведени със закон, в който следва ясно да се посочва компетентният орган за приемането и изпълнението им, критериите за тяхното прилагане и наборът от налични възможности.....	26
Кой е компетентният орган за разглеждане на мерки с алтернативи на задържането и за прилагането им?	26
Кога да се разглеждат и прилагат алтернативи на задържането?.....	27
Какви могат да бъдат алтернативите на задържането?.....	27
Основните предимства и предизвикателства на алтернативите на задържането.....	35
Насока 4.....	38
Алтернативите на задържането трябва да съблюдават основните стандарти и принципи в областта на правата на човека.....	38
Спазване на принципа на недискриминация	38
Забрана на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание.....	38
Зачитане на правото на неприкосновеност на личния живот.....	38
Зачитане на правото на здраве	39
Зачитане на правото на семеен живот	39
Зачитане на висшия интерес на детето	39





Зачитане на правото на образование	40
Зачитане на правото на детето на информация и участие	40
Зачитане на правото на ефективни правни средства за защита	40
Вземане на решение за прилагане на алтернативи на задържането.....	42
Насока 5	42
Преди да се прибегне до задържане, трябва да бъдат надлежно разгледани и отхвърлени алтернативите на задържането в съответствие с принципите на необходимост и пропорционалност.....	42
Алтернативите на задържането като първостепенна мярка	42
Задължение за посочване на основания за неприлагане на алтернативи на задържането.....	43
Проверка за необходимост	43
Проверка за пропорционалност	43
Насока 6	46
Алтернативите на задържането трябва да се основават на оценка на всеки отделен случай и да отчитат индивидуалните обстоятелства и специфичните нужди.....	46
Индивидуалната оценка	46
Оценка за спазването на изискванията на процедурата и за рисковете от укриване	47
Оценка на факторите за уязвимост.....	48
Прилагане на принципа на минимална намеса	50
Отчитане на вида, продължителността и въздействието.....	51
Адаптиране на задълженията.....	52
Уведомяване за решението	52
Насока 7.....	58
По правило алтернативи на задържането задължително се прилагат винаги, когато се разглежда мярка за задържане на деца, при спазване на принципа за висшия интерес на детето	58
Законодателна уредба на ЕС.....	58
Алтернативи на задържането за непридружени и разделени от семействата им деца.....	60
Алтернативи на задържането за семейства с деца.....	63
Изпълнение на алтернативи на задържането	65
Насока 8	65
Алтернативите на задържането трябва да се изпълняват по най-ефективния начин, като бъдат въведени гаранции и процедури за повишаване на степента на спазване на изискванията	65
Издаване на документи	65
Достъп до достойни условия на живот и достъп до услуги.....	66
Достъп до информация.....	66
Достъп до правни консултации и правна помощ	67





Съдебен контрол на алтернативите на задържането	75
Насока 9	75
Алтернативите на задържането задължително подлежат на съдебен контрол, при който се вземат под внимание всички промени в индивидуалното положение ..	75
Съдебен контрол на задържането и алтернативите на задържането	75
Възможни резултати от съдебния контрол	77
Уведомление за отмяна	80
Прекратяване на алтернативите на задържането	82
Насока 10	82
Алтернативите на задържането задължително имат временен характер	82
Алтернативите на задържането следва да са с ограничена продължителност	82
Изтичане на срока на правното основание за алтернативи на задържането	83
Приложение 1. Обобщаваща таблица за насоките	84
Приложение 2. Контролни списъци за насоките	85
Приложение 3. Скрининг и процедури на границата	91
Новият пакт за миграцията и убежището	91
Скрининг	91
Процедурата на границата за предоставяне на убежище	93
Процедурата на границата за връщане	94
Правната фикция за недопускане на влизане	95
Приложение 4. Речник на термините	97





Списък на съкращенията

Съкращение	Определение
ЕУАА	Агенция на Европейския съюз в областта на убежището
FRA	Агенция на Европейския съюз за основните права
Frontex	Европейска агенция за гранична и брегова охрана
АЗ	Алтернатива(и) на задържането
ВКБООН	Върховен комисар на ООН за бежанците
ГТД	Граждани(н) на трета държава
Директива за връщането	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
ДУП (2024 г.)	Директива (ЕС) 2024/1346 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила
Държави членки	Държавите — членки на ЕС
ЕКПЧ	Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
ЕММ	Европейска мрежа за миграцията
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
КПД	Конвенция за правата на детето
ОГО	Организация(и) на гражданското общество
Регламент за скрининга	Регламент (ЕС) 2024/1356 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници и за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240 и (ЕС) 2019/817
Регламент относно процедурата на границата за връщане	Регламент (ЕС) 2024/1349 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148
РПУ	Регламент за процедурата за убежище — Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС





Съкращение	Определение
РУУМ	Регламент относно управлението на убежището и миграцията — Регламент (ЕС) 2024/1351 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) N° 604/2013
СЕС	Съд на Европейския съюз
Хартата	Харта на основните права на Европейския съюз

За цитираните в настоящия документ държави от ЕС+ са използвани следните съкращения:

AT: Австрия	BE: Белгия	BG: България
CH: Швейцария	CY: Кипър	CZ: Чехия
DE: Германия	DK: Дания	EE: Естония
EL: Гърция	ES: Испания	FI: Финландия
FR: Франция	HR: Хърватия	IE: Ирландия
IT: Италия	LT: Литва	LU: Люксембург
LV: Латвия	MT: Малта	NL: Нидерландия
PL: Полша	PT: Португалия	SE: Швеция
SI: Словения	SK: Словакия	





Въведение

През последните години се отдава все по-голямо внимание на алтернативите на задържането (АЗ) като средство за управление на миграцията от държавите членки, без да се лишават лицата от основното им право на свобода, освен когато това е необходимо и обосновано. В този смисъл чрез алтернативите на задържането могат да се предотвратяват и избягват неблагоприятни физически и психологически последици от лишаването от свобода за хората, включително за лицата в уязвимо положение.

Този нарастващ интерес към темата се наблюдава и с оглед на новия Пакт за миграцията и убежището ⁽³⁾. Различните законодателни инструменти на Комисията не само затвърждават ключовите принципи и гаранции, залегнали в основата на алтернативите на задържането, но и въвеждат съществени нови моменти, например задължението на органите, които вземат решение за задържане, изрично да посочват основания в заповедите за задържане, когато не се прилагат алтернативи на задържането.

Новият пакт въвежда също така възможността държавите членки да прилагат ограничения на свободата на движение при управлението на своите системи за приемане (член 9 от Директивата относно условията на приемане (ДУП (2024 г.)) ⁽⁴⁾). Тези нови мерки, които са по-гъвкави, ще съществуват едновременно с алтернативите на задържането, като по този начин се предоставя на държавите членки цялостен набор от инструменти, от които да бъде избрана най-подходящата мярка. В някои случаи една и съща мярка (напр. редовно явяване пред компетентните органи) може да се използва като алтернатива на задържането съгласно член 10 от ДУП (2024 г.) или като ограничение на свободата на движение съгласно член 9 от ДУП (2024 г.). Настоящите насоки следва да се разглеждат успоредно с насоките във връзка с организацията на приемането и мерките за управление (включително ограниченията на свободата на движение), които ЕУАА ще разработи в бъдеще.

В член 5, параграф 5 от Регламента относно процедура на границата за връщане ⁽⁵⁾ се възлага на ЕУАА да разработи „насоки относно различни практики, заменящи задържането, които биха могли да се използват в контекста на процедура на границата“.

В резултат на това настоящите насоки имат за цел да предоставят на компетентните органи на държавите членки инструмент, който обобщава основните аспекти на алтернативите на задържането в хода на различните етапи на процеса на вземане на решение, основани на достиженията на правото на ЕС.

Документът е разделен на шест съставни части: **определяне, въвеждане, вземане на решение, изпълнение, съдебен контрол и прекратяване** на алтернативи на

⁽³⁾ Европейска комисия: Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“, „Пакт за миграцията и убежището“, уебсайт на Европейската комисия, 21 май 2024 г., посетен на 6 декември 2024 г., https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

⁽⁴⁾ [Директива \(ЕС\) 2024/1346](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила.

⁽⁵⁾ [Регламент \(ЕС\) 2024/1349](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 г. за установяване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148.





задържането. Всяка съставна част включва редица насоки, които в съответните случаи са последвани от примери от практиката на държавите членки, които биха могли да бъдат източник за идеи за другите държави.

Въпреки че насоките са общоприложими на всички етапи от процедурите за предоставяне на убежище или за връщане, в специфични съображения се анализира въздействието на нововъведените процедури на границата върху алтернативите на задържането и те са разгледани в [приложение 3](#). По-специално анализът във връзка с прилагането на алтернативи на задържането в процедурата за връщане (на границата) беше разработен в тясно сътрудничество с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) с оглед на нейния мандат.

Настоящото ръководство се основава на редица ключови източници, например публикации, академични изследвания, доклади и съдебна практика, предоставени от съответните организации, агенции на ЕС и европейски и международни съдилища. Всеки източник се споменава в текста или е посочен в бележка под линия, когато това е целесъобразно.

Настоящите насоки следва да се разглеждат като първоначален принос на Агенцията по темата за задържането и алтернативите на задържането в съответствие с нейния мандат.





Определяне на алтернативи на задържането

Въпреки липсата на общоприето определение за „алтернативи на задържането“ съществува широк консенсус относно факта, че алтернативите на задържането на имигранти са **мерки без лишаване от свобода**, които се свързват с **по-ниска степен на принуда от задържането** ⁽⁶⁾.

Националните законодателства се позовават на алтернативи на задържането, като използват различни понятия ⁽⁷⁾, които се отнасят до редица практики, които могат да се прилагат за избягване на задържането, при спазване на принципите на необходимост и пропорционалност.

В директивата за условията на приемане (ДУП, (2024 г.)) определението за „задържане“ е „изолиране на кандидат от държавата членка в определено място, където кандидатът е лишен от свободата си на придвижване“ ⁽⁸⁾. Въпреки това нито в ДУП (2024 г.), нито в който и да е друг инструмент от приложимите достижения на правото на ЕС се съдържа изрично определение за алтернативите на задържането ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Съвет на Европа, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) (Практически насоки относно алтернативите на задържането на имигранти: насърчаване на ефективни резултати — практическо ръководство), 2019 г., стр. 12. За разликата между „лишаване от свобода“ и „ограничаване на свободата на движение“ вж. също [Насока 2](#).

⁽⁷⁾ Например „мерки без лишаване от свобода“, „по-слабо ограничителни мерки“, „мерки с по-ниска степен на принуда“, „недрастични мерки“, „по-слабо инвазивни мерки“, „по-необременяващи мерки“, „по-ненатрапващи мерки“, „специални мерки“, „по-снижодителни мерки“ или „алтернативни мерки“. Вж. Съвет на Европа, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#) (Правни и практически аспекти на ефективните алтернативи на задържането в контекста на миграцията), 2018 г.

⁽⁸⁾ Член 2, параграф 9 от ДУП (2024 г.). Съдът на ЕС е потвърдил, че значението на понятието „задържане“ съгласно Директивата за връщането (в която няма определение за него) е същото като в ДУП (2024 г.) (вж. решение по дело [FMS и други](#), цитирано изцяло в бележка под линия [26](#)).

⁽⁹⁾ На основание член 8, параграф 4 от предишната ДУП (Директива 2013/32/ЕС) Европейската мрежа за миграцията (ЕММ) определя „алтернативи на задържането“ като „мерки, които не са свързани с лишаване от свобода и се използват за наблюдение и/или ограничаване на движението на граждани на трети държави с оглед гарантиране спазването на процедурите за международна закрила и връщане“.





Все пак тези инструменти могат да спомогнат за определянето на два съществени елемента, които характеризират естеството на алтернативите на задържането. Всъщност може да се говори за алтернативи на задържането само когато:

- е установено допустимо основание за задържане; и
- мерките без лишаване от свобода, изпълнявани вместо задържане, са по-лека ограничителна мярка от лишаването от свобода, въпреки че могат да се свързват с определена степен и интензивност на принуда ⁽¹⁰⁾.



⁽¹⁰⁾ Предвид това предоставеното определение е в тесен смисъл. Вж. С. Costello и Е. Kaytaz във ВКБООН, [Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perception of Asylum seekers and Refugees in Toronto and Geneva](#) (Изграждане на емпирично изследване на алтернативите на задържането: възприемане на търсещите убежище лица и бежанците в Торонто и Женева), 2013 г., стр. 10: „[Понятието „алтернативи на задържането“] се използва в най-малко два различни смисъла. В тесния смисъл на думата то се отнася до практика, използвана в случаите, когато има законно основание за задържане ..., но държавата разполага с по-леки ограничителни средства за контрол и следователно трябва да ги използва. В по-широкия смисъл „алтернативи на задържането“ се отнася до всяка една измежду редицата политики и практики ..., които не са равностойни на задържане, но обикновено включват известни ограничения“.





Насока 1

Алтернативите на задържането трябва да се прилагат само при наличие на законно основание за задържане

Законосъобразност на задържането

Задържането трябва да бъде законосъобразно, т.е. **трябва да бъде разрешено от и в съответствие със закона**. Принципът на правна сигурност по отношение на задържането изисква законът да бъде достатъчно прецизен, за да може всеки да предвиди последиците от дадено действие.

Задържането трябва да има правно основание в националното законодателство, а правилата, определящи обстоятелствата, при които кандидат или гражданин на трета държава (ГТД) може да бъде задържан, трябва да бъдат ясни, както и процедурите и гаранциите, свързани със задържането.

Ако правните разпоредби, уреждащи задържането, не са достатъчно предвидими при тяхното прилагане и тълкуване ⁽¹⁾, това може да доведе до произвол при задържането ⁽²⁾.

Основания за задържане

Принципът на законосъобразност на задържането означава, че всяко решение за задържане на кандидат или ГТД трябва да е **подчинено на допустимо (законосъобразно) основание за задържане** в конкретния случай.

Когато не могат да бъдат установени такива основания за задържане (или когато те са престанали да се прилагат, вж. [Насока 9](#) и [Насока 10](#)), **алтернативите на задържането са без правно основание** ⁽³⁾ и въпросното лице трябва да бъде освободено.

⁽¹⁾ ЕСПЧ, решение от 16 декември 2016 г., *Khlaifia и други срещу Италия*, № 16483/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1215 JUD001648312. Резюме, достъпно в [базата данни на ЕУАА за съдебна практика](#).

⁽²⁾ Понятието „произвол“ е свързано с принципите на разумност, необходимост и пропорционалност. За всички тези принципи трябва да бъде направена оценка в отделните случаи (вж. [Насока 5](#) и [Насока 6](#)). „Понятието „произвол“ не трябва да се приравнява към „противозаконност“, а следва да се тълкува в по-широк смисъл, така че да включва елементи на нецелесъобразност, несправедливост, липса на предвидимост и справедлив съдебен процес, както и на елементи на разумност, необходимост и пропорционалност“. Комитет по правата на човека на ООН (КПЧ), [Общ коментар № 35, член 9 \(Свобода и сигурност на личността\)](#), ССРР/С/ГС/35, параграф 12, 16 декември 2014 г.

⁽³⁾ Липсата на основание за задържане не изключва използването на сходни ограничителни (надзорни или управленски) мерки, основани на националното законодателство.





Незаконното влизане в дадена държава с цел търсене на международна закрила не е незаконно деяние и не представлява основание за задържане⁽¹⁴⁾. В този смисъл в член 10, параграф 1 от ДУП (2024 г.) се пояснява, че „[д]ържавите членки не могат да задържат едно лице единствено поради това, че то е кандидат, или въз основа на гражданството на кандидата“.

В зависимост от обхвата, в различните законодателни инструменти от достиженията на правото на ЕС се съдържат разпоредби относно основанията за задържане и те са разгледани подробно по-долу.

Основания за задържане в хода на процедурата за предоставяне на убежище

Основанията за задържане на кандидати за международна закрила са изброени в **ДУП (2024 г.)**. Тези основания са изчерпателни и трябва да бъдат включени в националното законодателство на държавите членки. В съответствие с член 10, параграф 4 от ДУП (2024 г.) кандидат може да бъде задържан единствено на едно или повече от следните основания:

- за установяване или проверка на неговата самоличност или националност;
- за установяване на елементите, на които се основава молбата за международна закрила, което не би могло да бъде извършено, ако няма задържане, особено когато съществува риск от укриване;
- за гарантиране на изпълнението на правните задължения, наложени на кандидата посредством индивидуално решение за ограничаване на свободата на движение, когато кандидатът не е изпълнил тези задължения и продължава да съществува риск от укриване;
- за да се вземе решение в хода на процедура на границата за предоставяне на убежище относно правото на кандидата да влезе на територията;
- когато кандидатът е задържан по процедура за връщане, за да се подготви връщането или да се извърши процесът на извеждане, и съответната държава членка може да докаже въз основа на обективни критерии, включително че кандидатът вече е имал възможност за достъп до процедурата за предоставяне на международна закрила, че има разумни основания да се счита, че той отправя

⁽¹⁴⁾ ВКБООН, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#) (Насоки относно приложимите критерии и стандарти, свързани със задържането на лица, търсещи убежище, и алтернативи на задържането), 2012 г. Същият принцип се потвърждава от Комитета за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства (CMW), който формулира заключението, че „криминализирането на незаконното влизане в дадена държава надхвърля законния интерес на държавите да контролират и регулират незаконната миграция и води до ненужно задържане“ (CMW, General comment No 5 on migrants' rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights ([Общ коментар № 5 относно правото на мигрантите на свобода, свобода от произволно задържане и връзката им с други права на човека](#)), 2021 г.). Същевременно работната група на ООН по произволното задържане (WGAD) също потвърждава, че лишаването от свобода на дете, търсещо убежище, дете бежанец, дете без гражданство или дете мигрант, включително непридружени или разделени от семействата им деца, е забранено и не може да има наказателен характер (WGAD, Revised Deliberation No 5 on deprivation of liberty of migrants ([Преразгледано обсъждане № 5 относно лишаването от свобода на мигранти](#)), 2018 г.).





молбата за международна закрила единствено с цел да забави или да затрудни изпълнението на решението за връщане;

- когато това се налага с цел защита на националната сигурност или на общественения ред.

Основания за задържане в хода на процедурата за връщане

Въз основа на **Директивата за връщането** ⁽¹⁵⁾ държавите членки могат да задържат ГТД, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процесът на извеждане, и по-специално когато:

- е налице опасност от укриване; или
- засегнатият ГТД избягва или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането ⁽¹⁶⁾.

Основания за задържане в хода на процедурата за определяне на компетентната държава членка

В съответствие с член 10, параграф 4 от ДУП (2024 г.) и член 44, параграф 2 от Регламента относно управлението на убежището и миграцията (РУУМ) ⁽¹⁷⁾ държавите членки могат да задържат лице с цел прехвърляне в компетентната държава членка в случай на:

- опасност от укриване; или
- съображения за защита на националната сигурност или обществения ред ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ [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.

⁽¹⁶⁾ Член 15, параграф 1 от Директивата за връщането. Съответните правила за задържането, разгледани в Директивата за връщането, трябва да се прилагат в хода на проверката на лица, които не са подали молба за международна закрила.

⁽¹⁷⁾ [Регламент \(ЕС\) 2024/1351](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013.

⁽¹⁸⁾ В член 45 от РУУМ е посочено също така, че исканията във връзка с лице, задържано в съответствие с разпоредбите на РУУМ, следва да се изпращат в срок до 2 седмици от регистрирането на молбата или получаване на положителен отговор в Евродак. Приемачата държава членка следва да отговори в срок от 1 седмица. След това прехвърлянето трябва да се извърши във възможно най-кратък срок и във всички случаи в рамките на 5 седмици от датата, на която искането е било прието, или когато е изтекъл срокът на суспензивно действие на жалба или съдебен контрол.





Съображения, свързани с процедурите на границата

Основания за задържане в хода на процедура на границата за предоставяне на убежище

Основанията за задържане, изброени в ДУП (2024 г.), са приложими и в хода на процедура на границата за предоставяне на убежище. По-специално, в следните случаи са необходими някои специфични съображения.

- **Определяне или проверка на самоличността или гражданството**

Това не следва да се тълкува като даващо основание за задържане на всички кандидати, които не притежават подходящи документи. Задържане следва да се прилага, ако е ясно, че лишаването на кандидата от свобода е **единственият начин** органите да могат да определят или проверят самоличността или гражданството на лицето. Някои признаци биха могли да помогнат на органите за тази оценка, например: умишленият опит на лицето да подведе органите; наличието на ясни основания да се счита, че кандидатът недобросъвестно е унищожил или се е освободил от документ за самоличност, за да предотврати определянето на неговата самоличност или националност; използването на подправени документи; умишленото неоказване на съдействие от страна на кандидата по време на процеса на проверка; предоставянето на явно противоречива информация; и опасността кандидатът да се укрие.

- **Вземане на решение относно правото на кандидата да влезе на територията**

Това основание за задържане може да е приложимо за всички кандидати, насочени към процедурата на границата за предоставяне на убежище. Както е разгледано в [Насока 6](#) обаче, **систематичното** прилагане на мярката за задържане без индивидуална оценка не е в съответствие с международните правни стандарти и правните стандарти на ЕС. Поради това само обстоятелството, че кандидатът е насочен към процедурата на границата за предоставяне на убежище не е достатъчно за издаване на заповед за задържане съгласно член 10, параграф 4, буква г) от ДУП (2024 г.). Държавите членки могат да задържат въпросното лице с цел вземане на решение относно правото му на влизане на територията, по-специално ако след индивидуална оценка е констатирано, че е налице риск от укриване.



- **Съображения за националната сигурност или обществения ред**

Ако има основателни причини да се счита, че дадено лице представлява заплаха за националната сигурност, е задължително то да се насочи към процедурата на границата за предоставяне на убежище. Възможно е от проверката за сигурност, извършена по време на скрининга, органите да разполагат с информация, че лицето може да представлява опасност за националната сигурност или обществения ред. Това обаче не означава, че кандидатът ще бъде автоматично задържан въз основа на тази информация, тъй като изискванията за насочване към процедура на границата за предоставяне на убежище са различни от тези за издаване на заповед за задържане. Само кандидатите, които представляват действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес или пък вътрешната или външната сигурност на държавата членка, могат да бъдат задържани след индивидуална оценка на необходимостта и пропорционалността на мярката за задържане ⁽¹⁹⁾.

Основания за задържане в рамките на процедурата на границата за връщане

С процедурата на границата за връщане се въвеждат нови основания за задържане, като се предвижда възможност за задържане на граждани на трети държави, чиято молба е била отхвърлена в контекста на процедурата на границата за предоставяне на убежище ⁽²⁰⁾.

В Регламента относно процедурата на границата за връщане се прави разграничение между двете категории лица по-долу.

- Лица, които са били задържани по време на процедурата на границата за предоставяне на убежище, които вече нямат право да останат на територията и на които не е разрешено да останат: тяхното задържане може да продължи с цел да се предотврати влизането им на територията на съответната държава членка, да се подготви връщането им или да се извърши процедурата по извеждане.
- Лица, които не са били задържани по време на процедурата на границата за предоставяне на убежище, които вече нямат право да останат на територията и на които не е разрешено да останат: те могат да бъдат задържани, ако съществува риск да се укрият, ако избягват или възпрепятстват подготовката на връщането им или процеса на извеждане, или ако представляват риск за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност.

⁽¹⁹⁾ Съд на ЕС, решение от 30 юни 2022 г. по дело [M.A. срещу Valstybės sienos apsaugos tarnyba](#), C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, т. 89—90. Резюме, достъпно в [базата данни на ЕУАА за съдебна практика](#).

⁽²⁰⁾ Член 5, параграфи 2 и 3 от Регламента относно процедурата на границата за връщане. Член 4, параграф 3 се позовава на Директивата за връщането относно процесуалните гаранции и принципите по отношение на задържането.



Фигура 1. Основания за задържане във всяка от процедурите

ПРОЦЕДУРА НА ГРАНИЦАТА ЗА ВРЪЩАНЕ

Лицето е **задържано** по време на процедурата на границата за предоставяне на убежище:

- › с цел предотвратяване на влизането му на територията; или
- › с цел подготовка на връщането; или
- › за осъществяване на процеса на извеждане.

Лицето **не е задържано** по време на процедурата на границата за предоставяне на убежище и:

- › налице е риск лицето да се укрие; или
- › лицето избягва или възпрепятства подготовката за връщане; или
- › лицето представлява риск за обществения ред, обществената сигурност или националната сигурност.

ПРОЦЕДУРА (НА ГРАНИЦАТА) ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УБЕЖИЩЕ

- › за определяне или проверка на самоличността или националността; или
- › за определяне на елементите, на които се основава молбата; или
- › за да се гарантира спазването на ограниченията на свободата на движение; или
- › за да се вземе решение относно правото на кандидата да влезе на територията; или
- › молбата е подадена с цел забавяне или осуетяване на връщането и кандидатът вече е задържан; или
- › от съображения за защита на националната сигурност или обществения ред.



ПРОЦЕДУРА ЗА ВРЪЩАНЕ

- › налице е риск лицето да се укрие; или
- › лицето избягва или възпрепятства подготовката за връщане.

ПРОЦЕДУРА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА КОМПЕТЕНТНАТА ДЪРЖАВА ЧЛЕНКА

- › налице е риск лицето да се укрие; или
- › от съображения за защита на националната сигурност или обществения ред.



Насока 2

Алтернативите на задържането не трябва да са равносилни на лишаване от свобода

Алтернативи на задържането и лишаване от свобода

Алтернативите на задържането трябва да са по-леки ограничителни мерки от лишаването от свобода. В резултат на това, ако наложените ограничения, независимо дали ще бъдат разглеждани индивидуално или в тяхната съвкупност, са равносилни на положение, сравнимо с лишаването от свобода, тези мерки не могат да се считат за алтернатива на задържането, а **по-скоро за алтернативни форми на задържане или де факто задържане**, независимо от начина, по който се именуват в националните системи.

Сред примерите за това са случаи на **затваряне на някакво място** ⁽²¹⁾, където може да настъпи лишаване от свобода, практики, в които се предвиждат прекалено тежки условия или ограничения (и/или съчетание от такива мерки). За конкретни примери вижте съдебната практика по-долу.



ЕСПЧ, решение по дело *Nolan и К срещу Русия* ⁽²²⁾

В решението си по делото *Nolan и К с/у Русия* ЕСПЧ посочва, че за да се определи дали дадено лице е „лишено от свобода“ по смисъла на член 5, отправната точка трябва да бъде **конкретното му положение** и следва да се вземат предвид редица критерии, например видът, продължителността, последиците и начинът на изпълнение на въпросната мярка. **„Разликата между лишаването от свобода и ограничаването на свободата на движение е разлика в степента или интензитета, а не по естеството или същността“**. В конкретния случай Съдът е установил, че условията по време на престоя на жалбоподателя през нощта в транзитната зала на летище Шереметиево в Москва (където той е бил заключен в малка стая и му е било позволено да ползва тоалетна, бар и телефон на следващия ден под постоянното наблюдение на служител на граничния контрол) на практика са били равностойни на лишаване от свобода с оглед на претърпените ограничения.

⁽²¹⁾ Въз основа на General comment No 1 (2024) on article 4 of the Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ([Общ коментар № 1 \(2024 г.\) относно член 4 от незаадължителния протокол към Конвенцията срещу изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание](#)), понятието „места за лишаване от свобода“ следва да се разбира в широк смисъл и да обхваща „всяко място, независимо дали с постоянен или временен характер, където лицата са лишени от свобода от публичните органи или по инициатива, или със съгласието и/или мълчаливото съгласие на публичните органи“. Такива места могат да бъдат частни или публични структури, в т.ч. институции, чиято дейност е възложена на външни изпълнители или е делегирана на частни оператори, и/или институции, управлявани от недържавни участници.

⁽²²⁾ ЕСПЧ, решение от 12 февруари 2009 г. по дело [Nolan и К. срещу Русия](#), (жалба № 2512/04).



**ЕСПЧ, решение по дело *Guzzardi срещу Италия* ⁽²³⁾**

Във водещото дело **Guzzardi срещу Италия** Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е установил, че приложените мерки, а именно ограничаването до конкретно място на малък остров, изискването за пребиваване на определено място, задължението за явяване пред органите два пъти дневно и упражняването на постоянен надзор, представляват лишаване от свобода по смисъла на член 5. Съдът отбелязва, че наложените ограничения са затруднили социалните контакти на съответното лице. Заключение на Съда е, че, **взети поотделно, тези мерки не могат да представляват лишаване от свобода, но когато се разглеждат в тяхната съвкупност и в съчетание помежду им, представляват фактическо задържане** и следователно попадат в обхвата на член 5 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) ⁽²⁴⁾.

**ЕСПЧ, решение по дело *Атиур срещу Франция* ⁽²⁵⁾**

Делото се отнася до сомалийски граждани, на които не е предоставено право на влизане във Франция и които са държани в международната зона на летище Париж—Орли. Съдът отбелязва, че задържането на лице в международни зони е свързано с ограничения на свободата. Като се позовава на делото *Guzzardi срещу Италия*, Съдът отбелязва, че „задържането, придружено от подходящи гаранции за засегнатите лица, е приемливо“, доколкото то дава възможност на държавата да предотврати незаконна имиграция, като същевременно спазва международните си задължения. Съдът също така отбелязва, че срокът на ограничението не може да бъде „удължаван прекомерно“. В конкретния случай Съдът стига до заключението, че „понесените ограничения“ — а именно поставянето под строго полицейско наблюдение без достъп до правна или социална помощ — са равностойни на лишаване от свобода.

⁽²³⁾ ЕСПЧ, решение от 6 ноември 1980 г. по дело [Guzzardi срещу Италия](#) (жалба N° 7367/76).

⁽²⁴⁾ Съвет на Европа, European Convention on Human Rights, as amended by Protocol No. 15 ([Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, изменена с протокол N° 15](#)), 4 ноември 1950 г., ETS 5.

⁽²⁵⁾ ЕСПЧ, решение от 25 юни 1996 г. по дело [Атиур срещу Франция](#) (жалба N° 19776/92), ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692.

**СЕС, решение по дело *FMS* срещу *OIF* ⁽²⁶⁾**

В своята оценка Съдът взема предвид кумулативното въздействие на съответните показатели, например ограничен периметър, ограден с висока ограда и бодлива тел, контейнери, служещи за настаняване, с площ по-малка от 13 m², невъзможност за приемане на посетители без разрешение, ограничено придвижване и наблюдение от полицейски служители в района и непосредствената му околност. Освен това Съдът констатира, че е било очевидно невъзможно жалбоподателят да напусне доброволно транзитната зона, тъй като i) тя се намира на сухопътната граница със Сърбия — държава, в която този ГТД е недопустим и при влизане той подлежи на санкции; и ii) съгласно унгарските национални разпоредби напускането на транзитната зона означава оттегляне на молбата за убежище, без ГТД да може да обжалва това решение. Заключение на Съда е, че когато ГТД е **принуден да остане за постоянно в ограничена, затворена транзитна зона, в която движението му е ограничено и наблюдавано и която той не може да напусне доброволно**, това представлява лишаване от свобода.

Разграничаване на алтернативите на задържането от други понятия

Алтернативите на задържането следва да се разграничават не само от алтернативните форми на задържане, но и от други понятия, както това е разгледано по-долу.

Алтернативите на задържането и ограниченията на свободата на движение

Алтернативите на задържането не са средство за управление на системата за приемане. В съответствие с ДУП (2024 г.) държавите членки могат свободно да организират своите системи за приемане ⁽²⁷⁾. Въпреки че мерките за приемане обикновено не водят до ограничаване на свободата на движение, в ДУП (2024 г.) се предоставя на държавите членки възможността да налагат определени условия, които могат да бъдат сходни с мерките с алтернативи на задържането, включително чрез ограничаване на свободата на движение на лицето.

Разпоредбите, уреждащи разпределянето на кандидатите в даден географски район и ограниченията на свободата на движение, са предвидени в [членове 8 и 9 от ДУП \(2024 г.\)](#). Тези разпоредби не са пряко свързани със задържането ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Съд на ЕС, решение от 14 май 2020 г. по съединени дела C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, *FMS и други cly Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság и Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, EU:C:2020:367, т. 216—231. Резюме, достъпно в [базата данни на EUAA за съдебна практика](#).

⁽²⁷⁾ Съображение 17 от ДУП (2024 г.): „Държавите членки следва да могат свободно да организират своите системи за приемане. Като част от тази организация държавите членки следва да могат да разпределят кандидатите в обекти за настаняване на тяхна територия, така че да управляват своите системи за убежище и приемане.“

⁽²⁸⁾ Както е посочено в [Насока 1](#), ограничаването на свободата на движение може обаче да доведе до основание за задържане, ако кандидатът, за който се прилагат ограничения, не е изпълнил наложените му задължения и продължава да съществува риск от укриване (член 10, параграф 4, буква в) от ДУП (2024 г.).





По-скоро в тях е описан начин, чрез който държавите членки могат да управляват своите системи за приемане.

Макар че на практика може да има известно припокриване между алтернативите на задържането и ограниченията на свободата на движение съгласно член 9 от ДУП (2024 г.)⁽²⁹⁾, **ключовият критерий, който трябва да се вземе предвид, е, че алтернативите на задържането се прилагат само ако е налице законно основание за задържане** (вж. [Насока 1](#)). Ограниченията на свободата на движение съгласно член 9 от ДУП (2024 г.) са автономни мерки, а не алтернативи на задържането. Въпреки че не е необходимо основание за задържането, все пак се изисква да има индивидуално решение при прилагане на ограничения на свободата на движение.

Алтернативи на задържането и условия на настаняване

Алтернативите на задържането не са условия на настаняване. Условията на настаняване са част от материалните условия на приемане, които е необходимо да бъдат гарантирани веднага щом дадено лице изрази намерението си да търси убежище⁽³⁰⁾. Алтернативите на задържането могат да включват определена форма на настаняване, напр. настаняване в приемни центрове, което произтича от задължението на лицето за престой на определено място. Това обаче не е валидно за всички алтернативи на задържането (например изискванията за редовно явяване пред органите, внасяне на парична гаранция или предаване на документите за пътуване или самоличност, или съчетание от тях).

На практика кандидатите за международна закрила и лицата, на които е наложена алтернатива на задържането, могат да бъдат настанявани в едни и същи помещения⁽³¹⁾. В този случай отново **ключовите критерии, които трябва да се вземат предвид, са, че алтернативите на задържането се прилагат само ако има законно основание за задържане** (вж. [Насока 1](#)).

⁽²⁹⁾ Например алтернативите на задържането обикновено включват форми на ограничаване на свободата на движение; помещенията, използвани за алтернативите на задържането и за ограничаване на свободата на движение могат да бъдат едни и същи; ограничаването на свободата на движение може да включва, когато е необходимо, изисквания за редовно явяване пред органите или надзорни мерки, които също така са вид алтернативи на задържането.

⁽³⁰⁾ Съображение 7 от ДУП (2024 г.): „Необходимо е да се поясни, че материалните условия на приемане следва да се предоставят на кандидатите от момента, в който те изразят желанието си да кандидатстват за международна закрила пред служителите на компетентните органи“.

⁽³¹⁾ Например децата под режим на алтернатива на задържането могат да бъдат настанени в специализиран център, използван за настаняване и на деца, които не са под такъв режим.



Фигура 2. Разграничаване на алтернативите на задържането от други понятия



Членове 8 и 9 от ДУП (2024 г.)

Член 8 — Разпределяне на кандидатите в географски район

1. Държавите членки могат да разпределят кандидатите в географски район на своя територия, в който те могат да се движат свободно, докато трае процедурата за предоставяне на международна закрила в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1348.
2. Държавите членки могат да разпределят кандидатите към географски район на тяхна територия в съответствие с параграф 1 единствено за целите на бързото, ефикасно и ефективно обработване на молбите им в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1348 или географското разпределение на тези кандидати, като се взема предвид капацитетът на съответните географски райони.

Държавите членки информират кандидатите в съответствие с член 5 относно тяхното разпределение в географски район, включително относно географските граници на съответния район.

Член 9 — Ограничения на свободата на движение

1. При необходимост държавите членки могат да решат, че на даден кандидат е разрешено да пребивава единствено на конкретно място, което е пригодно за настаняване на кандидати, по съображения във връзка с общественения ред или за да се попречи по ефективен начин на кандидата да се укрие, ако има риск от укриване, и по-специално по отношение на:

а) кандидати, които са длъжни да се намират в друга държава членка в съответствие с член 17, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2024/1351; или





б) кандидати, които са били прехвърлени в държавата членка, в която са длъжни да се намират в съответствие с член 17, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2024/1351, след като са се укрили в друга държава членка.

Когато на кандидата е разрешено да пребивава само на конкретно място в съответствие с настоящия параграф, разпоредбата за материалните условия на приемане се прилага, при условие че кандидатът реално пребивава на това конкретно място.

2. При необходимост държавите членки може да изискват от кандидатите да се свързват с компетентните органи в посочен час или на разумни интервали, без да се засягат непропорционално техните права съгласно настоящата директива.

Тези изисквания за редовно явяване пред органите могат да бъдат наложени, за да се гарантира спазването на решенията, посочени в параграф 1, или за да се попречи по ефективен начин на кандидатите да се укрият.





Въвеждане на алтернативи на задържането

Насока 3

Алтернативите на задържането трябва да бъдат въведени със закон, в който следва ясно да се посочва компетентният орган за приемането и изпълнението им, критериите за тяхното прилагане и наборът от налични възможности

В съответствие с член 10, параграф 5 от ДУП (2024 г.) „Държавите членки гарантират, че **в националното право са предвидени правила във връзка с алтернативи на задържането**, като задължение за редовно явяване пред органите, внасяне на парична гаранция или задължение лицето да остане на мястото, което му е определено.

В националното законодателство следва да е пояснено, наред с другото, кой е компетентният орган за приемането и изпълнението на алтернативите на задържането, кога следва да се разглеждат мерки с алтернативи на задържането и какви са различните налични алтернативи на задържането ⁽³²⁾.

Кой е компетентният орган за разглеждане на мерки с алтернативи на задържането и за прилагането им?

Органите, компетентни за вземането на решение дали да бъдат приложени мерки със задържане или алтернативи на задържането, са различни в различните държави членки. В зависимост от националната система тези органи обикновено обхващат граничната охрана, полицията, имиграционните служби и органите в областта на убежището, както и съдебните органи. В този смисъл в член 11, параграф 2 от ДУП (2024 г.) и член 15, параграф 2 от Директивата за връщането е определено, че задържането се постановява в писмена форма **от съдебните или административните органи**, като се посочват фактическите и правни основания ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ ВКБООН, [Detention Guidelines](#) (Насоки за задържане), цитирани по-горе, бележка под линия 14, насока 4.3, т. 36.

⁽³³⁾ По подобен начин това е определено в член 44, параграф 4 от РУУМ.





Кога да се разглеждат и прилагат алтернативи на задържането?

По принцип преценката дали да се приложи задържане или алтернативи на задържането се извършва първо при издаването на заповед за задържане или при потвърждаване на задържането, едновременно с определянето на приложимото основание за задържането. Всъщност както административните, така и съдебните органи, които разпореждат или потвърждават първоначално приложено задържане, трябва най-напред да преценят дали е налице основание за задържане (вж. [Насока 1](#)) и ако е така, да разгледат възможността за прилагане на по-леки принудителни мерки (вж. [Насока 5](#)).

Ако първоначалното решение за задържане е взето от административен орган (полицията, граничните или имиграционните органи), в член 11, параграф 3 от ДУП (2024 г.) е предвидено, че решението трябва да бъде подложено на съдебен контрол (служебно или по искане на кандидата) **във възможно най-кратък срок** ⁽³⁴⁾ и не по-късно от 15 дни (в извънредни случаи — не по-късно от 21 дни) след началото на задържането (или след отправянето на искането за съдебен контрол).

По същия начин в член 15, параграф 2 от Директивата за връщането е предвидено, че бързият съдебен контрол трябва да се извършва служебно или по искане на съответното лице.

Контролът по алтернативите на задържането може да бъде извършен и на по-късен етап, по време на съдебния контрол на задържането и/или алтернативите на задържането, служебно или по искане на съответното лице, което може да оспори първоначалното решение за задържане по всяко време (вж. [Насока 9](#)).

Какви могат да бъдат алтернативите на задържането?

Държавите членки прилагат редица алтернативи на задържането. В следващия по-нататък списък са представени главните от тях ⁽³⁵⁾, включително изрично посочените в член 10, параграф 5 от ДУП (2024 г.) и член 7, параграф 3 от Директивата за

⁽³⁴⁾ ЕСПЧ е определил, че „всеки срок, надвишаващ четири дни, е *prima facie* твърде дълъг“. Вж. също Съвет на Европа, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#) (Ръководство относно член 5 от Конвенцията — Право на свобода и сигурност), 2014 г., стр. 24. За повече информация относно съдебната практика на ЕСПЧ вж.: ЕСПЧ, решение от 23 юни 2009 г. по дело [Oral и Atabay c/y Турция](#), жалба № 39686/02, т. 43; ЕСПЧ, решение от 3 октомври 2006 г. по дело [McKay c/y Обединеното кралство](#), жалба № 543/03, т. 47; ЕСПЧ, решение от 4 октомври 2007 г. по дело [Năstase-Silvestru c/y Румъния](#), жалба № 74785/01, т. 32.

⁽³⁵⁾ Не всички държави членки считат различните изброени варианти за алтернативи на задържането.



връщането ⁽³⁶⁾, т.е. редовно явяване пред органите, внасяне на парична гаранция или задължение лицето да остане на мястото, което му е определено.

Важно е да се отбележи, че списъкът по-долу не е **изчерпателен** и че алтернативите могат да се използват **самостоятелно или в комбинация**, при условие че кумулативният ефект на ограниченията не води до лишаване от свобода (вж. [Насока 2](#)).

Най-важното е, че **трябва да има осъществими алтернативи на задържането**. Държавите членки следва да предоставят **поне две възможности** и не могат да задържат физически лица само на основание на това, че не разполагат с алтернативи на задържането.

Редовно явяване пред органите



Това е изискване към съответното лице да се явява пред компетентните органи през определени интервали от време. Явяването може да става лично или чрез използване на електронни средства или съвременни технологии (напр. разпознаване на глас по телефон) ⁽³⁷⁾. Честотата на явяване може да се различава в зависимост от индивидуалното положение и може да бъде планирана около други официални контакти с органите (напр. интервю за предоставяне на убежище), за да се избегне прекомерна тежест.

Както е посочено в съображение 20 от ДУП (2024 г.), изискванията за явяване пред органите не следва да засягат по непропорционален начин правата на съответното лице. Всъщност твърде строгите задължения за явяване или за често явяване пред органите, които са в прекомерна тежест на лицето от гледна точка на време и разходи, могат сами по себе си или в съчетание

⁽³⁶⁾ В член 7, параграф 3 от Директивата за връщането, във връзка със срока за доброволно напускане се посочва, че през цялата продължителност на срока за доброволно напускане държавите членки могат да налагат някои изисквания с оглед избягване на опасността от укриване, като редовно явяване пред органите, внасяне на подходяща парична гаранция, предаване на документи или задължение за престой на определено място. Тези разпоредби трябва да се разглеждат заедно с разпоредбите, произтичащи от член 15, параграф 1 от Директивата за връщането, където въпреки че не се определя и не се предоставя списък на алтернативите на задържането, се посочва, че органът, пред който е образувана процедура за връщане, може да задържи ГТД само ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки. Подобно правно уреждане поражда положително задължение за държавите членки да включат в националното си законодателство необходимите разпоредби, за да има на разположение алтернативи на задържането в обхвата на процедурата по връщане, като по този начин се дава възможност да се приложи най-леката принудителна мярка, която бъде сметната за необходима и ефективна за извършване на извеждането на съответния ГТД. Вж. Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Добри практики за алтернативи на задържането), 2024 г.

⁽³⁷⁾ За примерни начини на явяване пред органите вж. [Работен документ на службите на Комисията — The Dublin Roadmap in action — Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States](#) (Пътната карта от Дъблин в действие — повишаване на ефективността на Регламента „Дъблин III“: очертаване на добри практики на държавите членки), 2023 г., стр. 6. Примери за това са: „Въвеждане на „система за влизане и излизане“ за наблюдение на присъстващите в приемния център (BG); ежедневно саморегистриране в приемния център и редовно предаване на звеното „Дъблин“ на списъка с кандидатите, пребиваващи в центъра, за да се определи кои кандидати все още пребивават в центъра или вече не са там (LU); възлагане на конкретни служители да проверяват дали всички кандидати са в определената за тях зона всеки ден. Ако отсъстват в рамките на конкретните часове, в които са задължени да бъдат в приемния център, се задейства протокол и кандидатите се уведомяват, че могат да бъдат предприети допълнителни мерки, включително задържане (BG); задължение да се свързват с органите веднъж седмично, за да получават социални помощи, заедно със задължението да се явяват редовно в приемния център (CH).



с други форми на алтернативи на задържането *de facto* да са равностойни на задържане (вж. [Насока 2](#)) или на нарушаване на основни права, напр. правото на семеен живот (вж. [Насока 4](#)) ⁽³⁸⁾.

Преглед в държавите членки

Редовно явяване пред органите се прилага в 25 държави членки ⁽³⁹⁾.

Литва също така е въвела възможност за използване на електронна комуникация за целите на явяването: специални мобилни приложения, устройства за наблюдение и имейл, идентифициращ подателя ⁽⁴⁰⁾.

Честота на явяване пред органите

- **Повечето държави членки:** на всеки 24 часа.
- **Ирландия:** на всеки 4–5 седмици за някои процедури.
- **Нидерландия и Белгия:** честотата варира от всекидневно до месечно.

Внасяне на парична гаранция



От съответното лице се изисква да депозира определена сума по сметка на органите. Ако лицето спазва наложените от алтернативата изисквания, внесената сума ще му бъде върната веднага щом се преустанови действието на алтернативата. В противен случай сумата може да бъде преведена на органите.

Органите могат да изискат внасянето на парична гаранция от самото начало или като условие за освобождаване (т.нар. „освобождаване под гаранция“). В последния случай това не е строго алтернатива на задържането ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ Относно възможните последици от неспазването на задължението за явяване пред органите вж.: Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Добри практики за алтернативи на задържането), 2024 г.: тези последици могат да варират от глоба до налагане на по-строга алтернатива на задържането или дори незабавно съпровождане до границата в случаите, когато е взето подлежащо на изпълнение решение за връщане и няма пречки ГТД да се върне в държавата си на произход. Това неизпълнение на задълженията може също така да попречи на ГТД да получи достъп до алтернативи на задържането в рамките на образувана в бъдеще процедура за връщане.

⁽³⁹⁾ EMM, [Detention and alternatives to detention in international protection and return procedure](#) (Задържане и алтернативи на задържането в процедурата за предоставяне на международна закрила и връщане), 2022 г. (изследване на EMM). По-специално, това се прилага редовно в 17 държави членки: AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (в рамките на домашен арест), HR, IE (прилага се предимно за лица със заповед за депортиране или за които има взето решение за прехвърляне по дъблинската процедура), IT, LT, NL, PT, SE, SI (в рамките на алтернативната мярка „изискване за пребиваване на конкретно място“ в процедурата за връщане); в 8 държави членки се прилага рядко: BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL, SK.

⁽⁴⁰⁾ [Изследване на EMM](#), 2022 г., цитирано по-горе, бележка под линия 39, стр. 18.

⁽⁴¹⁾ Внасянето на парична гаранция се различава от освобождаването под гаранция. При последното ГТД се освобождава от мярката за неотклонение след заплащане на парична сума от съответното лице или негов гарант. Освобождаването под гаранция не може да бъде строго определено като алтернатива на задържането, тъй като може да се прилага само след като е била приложена мярката за задържане, а не преди това. Според изследването на EMM освобождаването под гаранция е възможно в 9 държави членки, но на практика се прилага само в 4. По подобен начин освобождаването от задържане може да се основава на писмено споразумение между органите и съответното лице (обезпечение) или на гаранция, предоставена от трето лице (гарант), че лицето ще спазва изискванията. И двете форми могат да бъдат придружени от паричен депозит.



Сумата, която трябва да бъде внесена, следва да бъде приемлива и пропорционална с оглед на индивидуалното положение. В този смисъл размерът не следва да бъде фиксиран, а по-скоро да се определя за всеки отделен случай, като се отчита и ефективността на алтернативата на задържането. Сумата може да се определи в диапазон (минимален и максимален размер), който държавите членки да определят предварително в националното си законодателство. Оценката на финансовите възможности на лицето може да се основава на лична декларация, тъй като може да не е възможно държавата членка да ги докаже ⁽⁴²⁾. Съответното лице следва да бъде уведомено за последиците от неспазването на изискванията и за предварителните условия и реда за възстановяване на средствата.

Преглед в държавите членки

- **България, Кипър, Германия, Финландия, Хърватия, Унгария, Люксембург:** ГТД могат да предоставят депозит или парична гаранция, за да останат в страната.
- **Унгария:** максималната сума покрива общия размер на пътните разноски и разходите за пребиваване.
- **Нидерландия:** максималната сума е 1 500 EUR (тази алтернатива на задържането се прилага в процедурата за връщане ⁽⁴³⁾).
- **Италия:** паричната гаранция е определена със закон между 2 500 EUR и 5 000 EUR.

Задължение за пребиваване на конкретно място



При него се определя изискване към съответното лице да пребивава на конкретно място, определено от органите, като това могат да бъдат различни структури — от частни жилища до подслони или приемни центрове (вж. [Алтернативи на задържането и условия на настаняване](#)). Задължението обикновено продължава до края на процедурата по разглеждане на молбата или до действителното извеждане. Необходимо е предварително одобрение, ако лицето иска да промени мястото.

Преглед в държавите членки

Задължението за граждани на трети държави да пребивават на конкретно място съществува в 20 държави членки ⁽⁴⁴⁾ и се

⁽⁴²⁾ Прилагането на мярка за задържане единствено въз основа на факта, че лицето не разполага с достатъчно парични средства, за да може да има достъп до тази алтернатива на задържането, би било дискриминационно (вж. [Насока 4](#)).

⁽⁴³⁾ [Изследване на ЕММ](#), 2022 г., *цитирано по-горе*, бележка под линия [39](#), стр. 21.

⁽⁴⁴⁾ AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (настаняване в помещения на държавната служба за гранична охрана се прилага само за кандидати за международна закрила), LU, MT, NL, PL, SI ([Изследване на ЕММ](#), 2022 г., *цитирано по-горе*, бележка под линия [39](#)).



прилага в 17 ⁽⁴⁵⁾. Тази алтернативна мярка понякога се прилага заедно с други алтернативи на задържането като изискването за редовно явяване пред органите (напр. в Нидерландия).

В Дания лица, по отношение на които е образувана процедура за връщане и са настанени в открити центрове за връщане, трябва непрекъснато да спазват и изпълняват редица задължения, включително „задължение за пребиваване“, „задължение за уведомяване“ и „задължение за редовно явяване“, за да помагат на органите да следят местонахождението им. Ако лице, по отношение на което е образувана процедура за връщане, не се яви на насрочено интервю, присъстващият на място служител по случаи от звено „Контакти“ може да се свърже със подлежащото на връщане лице в отворения център за връщане. Опитът показва, че присъствието на място на служители по случаите, до които има улеснен достъп, достъпът до финансова подкрепа за реинтеграция, изграждането на отношения на доверие и включването на подлежащото на връщане лице в дейностите за планиране на собственото му връщане, са сред ключовите елементи да бъдат насърчавани дългосрочно пребиваващите лица да спазват изискванията в процеса на връщане и проправяне на пътя към действия за устойчиво връщане ⁽⁴⁶⁾.

Деца

Помещенията за настаняване на непридружени деца и семейства с деца трябва да бъдат специално проектирани, така че да отговарят на техните потребности, като осигуряват достатъчни гаранции, лична неприкосновеност и основни услуги (вж. [Насока 7](#)).

Спазване и наблюдение

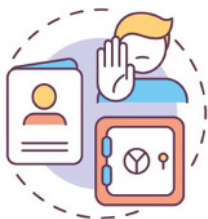
Механизми за наблюдение на спазването на изискванията за тази алтернатива на задържането съществуват в около половината от държавите. В Естония, Полша и Унгария могат да се извършват проверки на определеното място на пребиваване. За да се осигури спазването, ограниченията на движението трябва да бъдат пропорционални и необходими, при зачитане на индивидуалните права. Определянето на прекалено ограничени зони или принуждаването на лицата да пребивават постоянно на определеното място може да представлява фактически домашен арест (вж. [Насока 2](#)).

⁽⁴⁵⁾ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI ([Изследване на EMM](#), 2022 г., цитирано по-горе, бележка под линия 39). В Италия мярката се прилага само ако лицето има валиден паспорт и отговаря на условията за официално местопребиваване.

⁽⁴⁶⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Добри практики за алтернативи на задържането), 2024 г.



Задължение за предаване на документ за пътуване или документ за самоличност



Това е изискване към съответното лице да предаде на органите всички валидни документи за самоличност или национални документи за пътуване, които притежава.

Документите за самоличност следва да бъдат задържани от органите само ако това е строго необходимо и трябва да бъдат върнати на титуляра без забавяне след приключване на процедурата, за която са били отнети, освен ако обстоятелствата не налагат противното ⁽⁴⁷⁾.

Във всеки случай на кандидатите трябва да бъдат предоставени необходимите документи, които доказват техния статут в държавата членка в съответствие с член 6, параграф 1 от ДУП (2024 г.) и член 29, параграф 1 от РПУ (вж. [Насока 8](#)).

Преглед в държавите членки

Тази алтернатива на задържането съществува в 19 държави членки ⁽⁴⁸⁾ и се прилага редовно в 15 ⁽⁴⁹⁾.

Изпълнение

Тази алтернатива може да се съчетае с други алтернативи на задържането и остава в сила, докато не бъдат изпълнени условията за влизане или престой или докато не бъде приведено в изпълнение решение за извеждане.

Задължение за съобщаване на адрес



При него се изисква съответното лице да уведомява органите за своя адрес на пребиваване и за всякакви промени в него.

Преглед в държавите членки

Тази алтернатива съществува в 14 държави членки ⁽⁵⁰⁾ и се прилага в 9 ⁽⁵¹⁾.

Изпълнение

В някои държави (напр. Полша, Словения и Италия) това вече е **общо процедурно изискване**. Съобщаването на адреса е

⁽⁴⁷⁾ Например, ако на лицето е предоставена международна закрила, държавата членка може да реши да задържи предадените документи за самоличност, като ги замени с нови.

⁽⁴⁸⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (не като самостоятелна алтернатива, а включена в задълженията за редовно явяване пред органите), LV, MT, NL, PL, SE ([Изследване на EMM](#), 2022 г., цитирано по-горе, бележка под линия 39). Тази практика е предвидена и в NO и SI.

⁽⁴⁹⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR (процедури за домашен арест), HR, IE, IT, LV, NL, SE ([Изследване на EMM](#), 2022 г., цитирано по-горе, бележка под линия 39). Тази практика се прилага и в Норвегия и Словения. Освен това Италия съобщава, че я прилага само при подготовката за принудително връщане.

⁽⁵⁰⁾ CZ, EE, EL, FI, FR (процедури за домашен арест), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE. ([Изследване на EMM](#), 2022 г., цитирано по-горе, бележка под линия 39). Тази практика е предвидена и в SI като общо процедурно изискване.

⁽⁵¹⁾ CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT ([Изследване на EMM](#), 2022 г., цитирано по-горе, бележка под линия 39). Тази практика се прилага и в Норвегия и SI.





задължение на всеки кандидат, пребиваващ в която и да е държава членка, съгласно Регламента за процедурите за предоставяне на убежище ⁽⁵²⁾ (РПУ), докато съгласно [Директива 2013/32/ЕС](#) това е възможно, но не задължително. В някои държави **то изпълнява функцията на алтернатива на задържането**, като изисква от ГТД да съобщава своя адрес и всякакви настъпили промени незабавно, обикновено в рамките на следващия работен ден. Тази алтернатива обикновено се съчетава с други алтернативи на задържането.

Поемане на задължението за осигуряване на средства за издръжка от гражданин или дългосрочно пребиваващ



Поемането на задължение за осигуряване на средства за издръжка от гражданин или дългосрочно пребиваващ е алтернатива на задържането, при която поелото задължение лице осигурява жилище, средства за покриване на основни нужди и гарантира спазването на изискванията от лицето, за което е поето задължението за осигуряване на средства за издръжка ⁽⁵³⁾. Това може да се изисква от органите от самото начало или като условие за освобождаване (във втория случай то не представлява алтернатива на задържането в строгия смисъл). Предварително условие е лицето, поело задължение за осигуряване на средства за издръжка, да се провери от органите и да се обяви за дееспособно да действа като такова.

Преглед в държавите членки

В Литва се прилага мярката за поемане на задължение за осигуряване на средства за издръжка от гражданин или дългосрочно пребиваващ ⁽⁵⁴⁾.

Програми за управление от общността или осъществяване на надзор



Те дават възможност на съответното лице да пребивава в общността, при условие че е под надзора на органите, други определени институции или организации (напр. религиозни или обществени организации). Тези програми често включват услуги за управление на случаите, с които се предоставя подкрепа за ориентиране в процеса на предоставяне на убежище или връщане, достъп до правна помощ и връзки със социални услуги. Осъществяващата надзора организация, независимо дали става

⁽⁵²⁾ [Регламент \(ЕС\) 2024/1348](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 г. за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС.

⁽⁵³⁾ В националното законодателство може да се предвидят допълнителни изисквания: например от поелото задължение за осигуряване на средства за издръжка лице може да се изисква да докаже, че разполага с достатъчно доходи, за да действа като такова.

⁽⁵⁴⁾ Odysseus Network, [Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU](#) (Алтернативи на задържането в областта на имиграцията и убежището в ЕС), стр. 92. Вж. също Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Добри практики за алтернативи на задържането), 2024 г. SI съобщава, че тази практика вече не се прилага.



въпрос за органите или за определени организации, може да извършва редовни проверки и посещения ⁽⁵⁵⁾.

Преглед в държавите членки

Програмите за управление от общността или осъществяване на надзор се прилагат като алтернативи на задържането в 2 държави членки ⁽⁵⁶⁾.

Изпълнение

Използването на надзора като алтернатива на задържането трябва да бъде внимателно обмислено, за да се избегнат потенциални нарушения, свързани с правата на човека, тъй като може да има намеса в личното пространство, в зависимост от вида и подхода на изпълнение. Ето защо е от съществено значение надзорът да бъде съобразен с индивидуалните обстоятелства и потребности, като се отдава приоритет на методите, които не са свързани с прилагане на принудителни мерки и които акцентират върху ангажираността и подкрепата от общността.

Електронно наблюдение



Електронното наблюдение се изразява в технологични решения, насочени към намаляване на риска от укриване, като същевременно се избягва индивидуалното лишаване от свобода.

Използването на електронно наблюдение като алтернатива на задържането може да става под различни форми, напр. наблюдение чрез специални приложения, геолокализация на лицето или отбелязване на местоположението му. Тези устройства следят местоположението на лицето и гарантират спазването на ограниченията на движението и изискването за редовно явяване пред органите.

Отбелязването на местоположението на лицето е форма на електронно наблюдение, която се изразява в постоянно проследяване на лицето с помощта на електронни устройства, напр. гривни за глезена/кичката или устройства с GPS.

Преглед в държавите членки

В някои държави членки се разглежда възможността за използване на електронно наблюдение. Някои практики, конкретно свързани с електронното наблюдение чрез редовно

⁽⁵⁵⁾ Служителят по надзора следва да бъде лице, различно от лицето, което взема решението за предоставяне на убежище или връщане. Това спомага за установяването на доверие и оказване на съдействие в хода на процеса. За повече информация по този въпрос вж. [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#) (Да се върнем към основните неща: правото на свобода и сигурност на човека и „алтернативи на задържането“ за бежанци, лица, търсещи убежище, лица без гражданство и други мигранти), 2011 г.

⁽⁵⁶⁾ CY, SE ([Изследване на EMN](#), 2022 г., цитирано по-горе, бележка под линия 39). Например в BE програмата ICAM, въпреки че прилага услуги за управление на случаите, не включва никаква форма на надзор. Вж. карето за управление на случаите в [Насока 8](#).



явяване пред органите, са разгледани в раздел „[Редовно явяване пред органите](#)“ по-горе.

Практиката за отбелязване на местоположението на лицето се прилага в изключително ограничени случаи в държавите от ЕС + ⁽⁵⁷⁾.

Изпълнение

Ако се предвижда отбелязване на местоположението на лицето, националното законодателство трябва да предвижда основни предпазни мерки за регламентиране на използването на такива устройства, включително като се гарантира, че то не представлява ненужна намеса в личната свобода и не представлява риск за здравето на лицето.

Отбелязването на местоположението на лицето трябва да се прилага внимателно, като се има предвид сериозното въздействие върху индивидуалните свободи и неприкосновеността на личния живот, което то може да предизвика. Носенето на приспособление за отбелязване на местоположението може да бъде стигматизиращо, тъй като обозначава, че лицата са заподозрени или поставени под контрол. Това може да доведе до чувство на срам, безпокойство и стрес, което има отрицателно отражение върху психичното здраве. В съответствие с принципа за минимална намеса тази ограничителна мярка може да бъде приложена след обмисляне на възможността за налагане на алтернативи с по-малко намеса.

Основните предимства и предизвикателства на алтернативите на задържането

При условие че рискът от укриване е предизвикателство при всички форми на алтернативи на задържането, в таблицата на следващата страница са изброени и някои други предизвикателства и предимствата за всяка от разгледаните в този раздел видове алтернативи на задържането, без да се претендира за изчерпателност.

⁽⁵⁷⁾ Отбелязването на местоположението на лицето обикновено съпътства форми на задържане, като домашен арест (напр. Люксембург): в този смисъл то не може да се разглежда като алтернатива на задържането в строгия смисъл на понятието.



Таблица 1. Основни предимства и предизвикателства на АЗ

Алтернативна мярка	Основни предимства	Основни предизвикателства
Редовно явяване пред органите	<ul style="list-style-type: none">– Икономически ефективно– Запазва свободата на движение– Редовният контакт способства за интегрирането– Връзки с общността– Дава възможност за запазване на целостта на семейството	<ul style="list-style-type: none">– Административна тежест
Внасяне на парична гаранция	<ul style="list-style-type: none">– По-евтино от задържането– По-слабо въздействие върху живота на лицето– Подходящо за дългосрочно пребиваващи– Насърчава връзките с общността и интегрирането– Способства за запазване на целостта на семейството	<ul style="list-style-type: none">– Административна сложност, включително при определяне на подходящата сума– Риск от дискриминация, основана на разполагането с парични средства– Трудности при възстановяване на разноските– Потенциален риск за кандидата, който може да се наложи да вземе заем и да попадне в трафика на хора
Задължение за пребиваване на конкретно място	<ul style="list-style-type: none">– Дава възможност за запазване на целостта на семейството– Подходящо е за деца– Способства за интегрирането и подкрепата от общността– По-евтино от задържането	<ul style="list-style-type: none">– Ограничена наличност на подходящи помещения и/или персонал– Разходи във връзка с разширяването на помещенията.– Потенциални проблеми, породени от прекомерно ограничаване на зоната за тази мярка или прекалено голямата продължителност.



Задължение за предаване на документи за пътуване или документи за самоличност	<ul style="list-style-type: none"> – Лесно за изпълнение – Намалява административната тежест – Проверката на самоличността улеснява надзора 	<ul style="list-style-type: none"> – Само по себе си не е ефективно за предотвратяване на пътувания – Риск от фалшиви документи – Ограничено разполагане с валидни документи – Риск кандидатът да си набави нов паспорт или да разполага с допълнителни документи за пътуване или документи за самоличност
Задължение за съобщаване на адрес	<ul style="list-style-type: none"> – Ниска административна тежест – Способства за интегрирането и връзките с общността – Лесно за изпълнение 	<ul style="list-style-type: none"> – Трудности при наблюдението, ако адресът се променя често
Програми за управление от общността или осъществяване на надзор	<ul style="list-style-type: none"> – Икономически ефективно – Способства за интегрирането и спазването на изискванията – Цялост на семейство – Укрепва връзките с общността 	<ul style="list-style-type: none"> – Ресурсоемко за управлението на случаите
Поемане на задължението за осигуряване на средства за издръжка от гражданин или постоянно пребиваващ	<ul style="list-style-type: none"> – Способства за социалната интеграция и връзките с общността – Икономически ефективно – Овластява физическите лица 	<ul style="list-style-type: none"> – Тежест върху поемания задължението за осигуряване на средства – Риск от неспазване на изискванията – Непоследователно наблюдение на изпълнението – Административна сложност – Риск от експлоатиране
Електронно наблюдение	<ul style="list-style-type: none"> – Ефективно по отношение на разходите (с изключение на отбелязването на местоположението на лицето) – Запазва свободата на движение – Дава възможност за запазване на целостта на семейството 	<ul style="list-style-type: none"> – Административна тежест – Вероятност от неизправност на електронните устройства – Вероятност от неизправност, загуба на сигнал или неточно проследяване и фалшиви сигнализации от устройствата за отбелязване на местоположението.



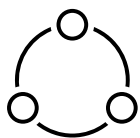
Насока 4

Алтернативите на задържането трябва да съблюдават основните стандарти и принципи в областта на правата на човека

В съответствие със съображение 33 от ДУП (2024 г.) „[в]сяка алтернативна на задържането мярка следва да зачита основните човешки права на кандидата.“⁽⁵⁸⁾.

Освен правото на свобода (член 6 от Хартата на основните права на ЕС („Хартата“)⁽⁵⁹⁾ и член 5 от ЕКПЧ) и необходимостта от зачитане и защита на човешкото достойнство (член 1 от Хартата), могат да бъдат засегнати и изброените по-долу основни права.

Спазване на принципа на недискриминация



Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

(Член 21 от Хартата; член 14 от ЕКПЧ)

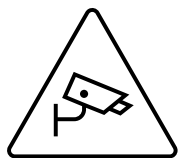
Забрана на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание



Алтернативите на задържането трябва да зачитат достойнството на личността и не трябва да поражда, нито да се изразяват по какъвто и да е начин в нечовешко или унижително отношение, изтезания или наказание.

(Член 4 от Хартата; член 3 от ЕКПЧ)

Зачитане на правото на неприкосновеност на личния живот



Алтернативите на задържането не трябва да представляват произволна или неправомерна намеса в личния живот на съответното лице.

(Член 7 от Хартата; член 8 от ЕКПЧ)

⁽⁵⁸⁾ В Директивата за връщането не се посочва изрично, че алтернативите на задържането следва да зачитат основните права. Обаче този принцип се припомня в съображение 24 („Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, признати по-специално от Хартата на основните права на Европейския съюз.“) и член 1 („Настоящата директива определя общите стандарти и процедури, които се прилагат в държавите членки по отношение на връщането на граждани на трети страни, които са в незаконен престой, в съответствие с основните права, които се явяват общи принципи на правото на Общността, както и на международното право, включително задълженията в областта на защитата на бежанците и правата на човека“).

⁽⁵⁹⁾ Европейски съюз, [Харта на основните права на Европейския съюз](#), 26 октомври 2012 г., 2012/C 326/02.



Зачитане на правото на здраве



Алтернативите на задържането трябва да гарантират, че се удовлетворяват здравните потребности, включително подкрепа за психичното здраве, като се избягват пречките пред достъпа до здравни услуги. Всеки има право на достъп до здравна профилактика и да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики. При определянето и осъществяването на всички политики и действия на Съюза се осигурява висока степен на закрила на човешкото здраве.

(Член 35 от Хартата)

Зачитане на правото на семеен живот



Прилагането на алтернативи на задържането не следва да възпрепятства поддържането на контакт от лицата със семействата си. Алтернативите на задържането трябва да гарантират, че децата и лицата, които полагат грижи за тях, не се разделят, освен в случаите, когато такова разделяне е законно, необходимо и пропорционално в конкретните обстоятелства. Правото на семеен живот включва задължения като осигуряване на емоционална, социална и финансова подкрепа, защита на целостта на семейството и насърчаване на стабилна и благоприятна среда за всички членове на семейството.

(Член 7 от Хартата; член 8 от ЕКПЧ, член 8 от Конвенцията за правата на детето (КПД) ⁽⁶⁰⁾)

Зачитане на висшия интерес на детето



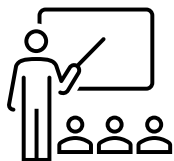
При вземането на всяко решение във връзка с алтернативи на задържането от първостепенно значение трябва да бъде висшият интерес на детето. Това включва вземането предвид на физическите, емоционалните и свързаните с развитието потребности на детето и гарантиране, че от първостепенно значение е неговото благосъстояние. Освен това държавите членки трябва да гарантират, че националната им правна уредба съдържа солидни гаранции за закрила на децата.

(Член 24 от Хартата; член 3 от Конвенцията за правата на детето)

⁽⁶⁰⁾ Общо събрание на ООН, Convention on the Rights of the Child ([Конвенция за правата на детето](#)), Сборник договори на ООН, том 1577, стр. 3, 20 ноември 1989 г.



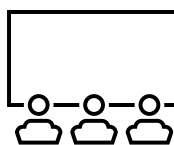
Зачитане на правото на образование



Алтернативите на задържането не трябва да засягат правото на детето на образование. Това означава да се гарантира, че децата имат достъп до училищно образование и възможности за продължаване на образованието им без прекъсване или дискриминация.

(Членове 14 и 24 от Хартата; член 28 от КПД; член 2 от Протокол 1 към ЕКПЧ ⁽⁶¹⁾)

Зачитане на правото на детето на информация и участие



Прилагането на алтернативи на задържането трябва да гарантира зачитане на правото на детето на информация и участие. Това означава да се гарантира, че на дете, което е способно да формира собствено мнение, се предоставя ясна, съобразена с възрастта му информация относно процеса на изпълнение на алтернативи на задържането и му се дава възможност да изразява свободно мнението си по всички въпроси, които го засягат, включително решения във връзка с настаняването му или грижите за него. На това мнение трябва да се отдава нужното значение, като се вземат предвид възрастта и зрелостта на детето. Детето трябва също така да има възможност да бъде изслушвано във всяко съдебно или административно производство, свързано с неговото положение, пряко, чрез представител или чрез съответен орган, в съответствие с националните правни процедури.

(Член 24 от Хартата; член 12 от Конвенцията за правата на детето)

Зачитане на правото на ефективни правни средства за защита



Лицата, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, трябва да имат възможност да поискат съдебен контрол на решението, ограничаващо техните права (вж. също [Насока 9](#)).

(Член 47 от Хартата; член 13 от ЕКПЧ)

⁽⁶¹⁾ Съвет на Европа, [Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms \(Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи\)](#), ETS 9, 20 март 1952 г.





Съображения, свързани с процедурите на границата

Основни права в процедурата на границата за предоставяне на убежище

В РПУ се предвижда, че **държавите членки предвиждат механизъм за наблюдение на основните права** в хода на всички дейности, предприемани в рамките на процедурата на границата за предоставяне на убежище ⁽⁶²⁾. Такива дейности са мерките, водещи до лишаване от свобода и ограничаване на свободата на движение, както е посочено в Регламента за скрининга ⁽⁶³⁾. Механизмът следва също така да включва подробните насоки, предоставени от Агенцията на ЕС за основните права (FRA) ⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶²⁾ Съображение 71 и член 43, параграф 4 от РПУ.

⁽⁶³⁾ [Регламент \(ЕС\) 2024/1356](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници и за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240 и (ЕС) 2019/817, член 10, параграф 2, буква а).

⁽⁶⁴⁾ Вж. FRA, [Monitoring fundamental rights during screen and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#) (Наблюдение на основните права в хода на скрининга и процедурата на границата за предоставяне на убежище — ръководство относно националните независими механизми), 19 септември 2024 г. В съответствие с насоките на FRA механизмът трябва да бъде напълно независим, да има оперативна самостоятелност и пълномощия да предприема действия по собствена инициатива. Чрез него следва систематично и редовно да бъдат наблюдавани всички дейности, извършвани в хода на скрининга и процедурата на границата за предоставяне на убежище, включително функционирането на механизмите за насочване, като се гарантира, че тези дейности се извършват при пълно зачитане на човешкото достойнство и основните права на уязвимите лица.



Вземане на решение за прилагане на алтернативи на задържането

Насока 5

Преди да се прибегне до задържане, трябва да бъдат надлежно разгледани и отхвърлени алтернативите на задържането в съответствие с принципите на необходимост и пропорционалност

Алтернативите на задържането като първостепенна мярка

В законодателството на ЕС е установено, че **задържането следва да бъде крайна мярка**. Необходимо е държавите членки да проучат във всеки отделен случай дали са налице по-леки ограничителни мерки от наличните за постигане на същите цели (вж. [Насока 6](#)). **Това означава, че преди да се прилага задържане, трябва да се разгледат, анализират и в крайна сметка да бъдат отхвърлени алтернативите на задържането** ⁽⁶⁵⁾.

Следователно правото на свобода следва да е по презумпция и използването на алтернативи на задържането следва да е с предимство пред прилагането на задържане: правото на свобода е позицията по подразбиране ⁽⁶⁶⁾ и то може да бъде нарушавано само в ограничени случаи и при обосновани обстоятелства, във възможно най-лека степен.

⁽⁶⁵⁾ Съображение 33 от ДУП (2024 г.) и член 10, параграф 2 от ДУП (2024 г.). По същия начин в член 15, параграф 1 от Директивата за връщането е предвидено, че задържане с цел извеждане се допуска само ако „в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки“. В [Препоръка \(ЕС\) 2017/2338 на Комисията](#) от 16 ноември 2017 г. за създаване на общ Наръчник за връщането, който компетентните органи на държавите членки да използват при изпълнението на задачи, свързани с връщането (ОВ L 339, 19.12.2017 г., стр. 83), тази разпоредба се тълкува в смисъл, че „държавите членки трябва да предвидят в националното си законодателство алтернативи на задържането“. Освен това в съображение 11 от Регламента за скрининга е предвидено, че задържане може да бъде разпоредено само ако не могат да бъдат приложени ефективно други по-леки принудителни алтернативни мерки. Освен това в член 44, параграф 2 от РУУМ се определя, че държавите членки могат да задържат съответното лице, за да осигурят изпълнението на процедурите за прехвърляне „въз основа на индивидуална оценка на положението на лицето и само доколкото задържането е пропорционално и не е възможно ефективно да бъдат приложени други, по-леки принудителни алтернативни мерки“. Вж. също [International Detention Coalition](#) (Международна коалиция относно задържането на лица), [Immigration Detention as a Exclusive Resort](#) (Имиграционното задържане като извънредна крайна мярка), 2023 г.

⁽⁶⁶⁾ ВКБООН, [Detention Guidelines](#) (Насоки относно задържането), цитирани по-горе, бележка под линия [14](#), насока 2, параграф 14, стр. 13.



Следователно всяко задължително, автоматично или систематично задържане, например задържане на определени групи лица въз основа на тяхната националност ⁽⁶⁷⁾ или задържане на лице без първо да са отхвърлени алтернативите за задържането, е противозаконно.

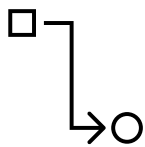
Задължение за посочване на основания за неприлагане на алтернативи на задържането

Принципът на прилагане на задържането като крайна мярка предполага винаги, когато не се прилагат алтернативи на задържането, да се посочват основания за това. Липсата на налични алтернативи на задържането не може да бъде логично основание за задържането на лица (вж. [Насока 3](#)).

Това е потвърдено в ДУП (2024 г.), в която се въвежда нова разпоредба, съгласно която „В заповедта за задържане се **посочват фактическите и правни основания** за задържането, както и **защо не може да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки**“ ⁽⁶⁸⁾.

Проверка за необходимост

Задържане може да се прилага само след надлежно разглеждане на алтернативите за задържането и отхвърляне на възможността такива да бъдат приложени, и само след като бъде доказано, че то е **необходимо** за постигане на законната цел.



В проверката за необходимост се разглежда доколко задържането е наложително и абсолютно необходимо в конкретния случай за постигане на законната цел от общ интерес. Задържането може да се счита за необходимо, например когато е налице доказан риск от укриване или са налице опасения, свързани с националната сигурност. Проверката за необходимост включва оценка на това дали същите цели могат да се постигнат с алтернативни мерки и се извършва както по отношение на първоначалното решение за задържане, така и за всяко последващо удължаване.

Проверка за пропорционалност

Ако се прецени, че задържането е необходимо, трябва да се извърши проверка за пропорционалност ⁽⁶⁹⁾.



Проверката за пропорционалност изисква оценка доколко вредата, причинена от лишаването от свобода, съответства на преследваната цел

⁽⁶⁷⁾ В член 10, параграф 1 от ДУП (2024 г.) се пояснява, че държавите членки не могат да задържат кандидат въз основа на националността му.

⁽⁶⁸⁾ Член 11, параграф 2 от ДУП (2024 г.).

⁽⁶⁹⁾ Вж. съображение 22 от ДУП (2024 г.), съображение 13 от Директивата за връщането, съображение 11 от Регламента за скрининга и член 44, параграф 2 от РУУМ.

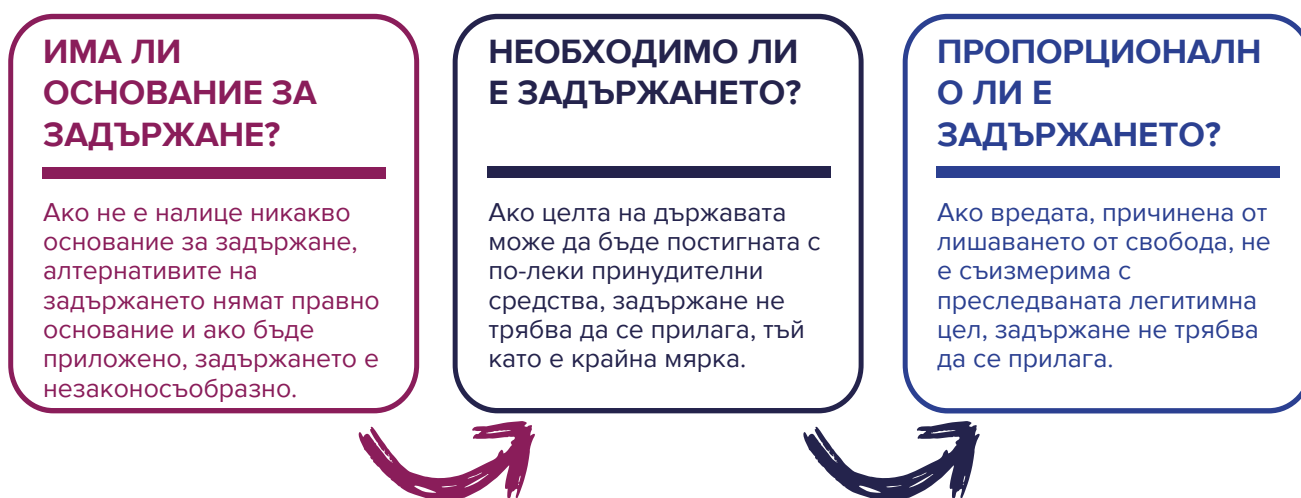


в конкретния случай. Действително, когато решават дали да приложат задържане, органите трябва да гарантират, че ще бъде постигната законната цел в конкретния случай, без да се надхвърлят строго необходимите мерки, в съответствие с принципа на минимална намеса.

Проверката за пропорционалност се извършва както по отношение на първоначалното решение за задържане, така и по отношение на всяко последващо удължаване. Ако оценката при проверката за пропорционалност е отрицателна, не може да бъде издадена заповед за задържане.

Задържането или удължаването на задържането на лице в хода на процеса на връщане се счита за непропорционално, когато не съществува реална и разумна възможност за извеждане. Този принцип намира правно основание в член 15, параграф 4 от Директивата за връщането, според който когато вече не съществува разумна възможност за извеждане, задържането престава да бъде оправдано ⁽⁷⁰⁾. Когато първоначалните обстоятелства, довели до прилагането на мярка за задържане, вече не са налице, съответното лице трябва да бъде освободено (вж. [Насока 9](#) и [Насока 10](#)).

Фигура 3. Предварителни условия за прилагане на задържане



⁽⁷⁰⁾ Вж. също решение на Съда на ЕС от 28 април 2011 г. по дело *Hassen el Dridi, известен като Karim Soufi*, С-61/112 PPU, EU:C:2011:268, т. 41. Резюме, достъпно в [базата данни на EUAA за съдебна практика](#).



Практически съвет

Проверката за необходимост следва да дава отговор на следните въпроси.

- Наложително ли е задържането в конкретния случай или целите, които се преследват с него, могат да бъдат постигнати с по-леки принудителни мерки?
- Има ли конкретни основания, които налагат задържането?
- Има ли специфични потребности или индивидуални обстоятелства, които изключват задържането?

Проверката за необходимост следва да дава отговор на следните въпроси.

- Дали задържането би представлявало несъразмерна вреда за лицето предвид неговите специфични потребности или индивидуални обстоятелства?
- Дали вредата, причинена от задържането, е съизмерима и оправдана спрямо целите, които се преследват със задържането?
- Могат ли тези цели да бъдат постигнати с по-леки принудителни мерки?



Насока 6

Алтернативите на задържането трябва да се основават на оценка на всеки отделен случай и да отчитат индивидуалните обстоятелства и специфичните нужди

Индивидуалната оценка

Алтернативите на задържането следва да се разглеждат индивидуално за конкретния случай, като се вземат предвид специфичните потребности и индивидуалните обстоятелства на съответното лице. Това е необходимо предварително условие за вземане на решение за вида на алтернативите на задържането, които да се приложат, и техните характеристики, напр. честота на редовното явяване пред органите.

Принципът на индивидуална оценка е определен в член 10, параграф 2 от ДУП (2024 г.), съгласно който „когато се окаже **необходимо и въз основа на преценка на всеки случай поотделно**, държавите членки могат да задържат кандидат, ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки“⁽⁷¹⁾. По същия начин в член 15 и съображение 6 от Директивата за връщането е предвидена оценка на всеки случай поотделно, преди да бъде задържано дадено лице. Всъщност задържането с цел подготовка на връщането и/или за извършване на процеса на извеждане е допустимо само ако в конкретния случай не могат да бъдат приложени ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки.

По време на индивидуалната оценка на случая е необходимо органите, компетентни да издадат решение за задържане или за прилагане на алтернативи на задържането, да разгледат **различни елементи** в рамките на проверките за необходимост и пропорционалност (вж. [Насока 5](#)).

По-специално е необходимо да се намери деликатен **баланс** между спазването на изискванията на процедурите за предоставяне на убежище или връщане и защитата на правата и благосъстоянието на лицето.

⁽⁷¹⁾ В този смисъл вж. съображение 33 от ДУП (2024 г.), в което ясно се посочва, че „[з]адължението за разглеждане на тези алтернативни мерки не следва да предопределя използването на задържане, когато такива алтернативни мерки, включително задължения за пребиваване на определено място и за докладване, не могат да се приложат ефективно“.



Оценка за спазването на изискванията на процедурата и за рисковете от укриване

При оценката за спазването на изискванията на процедурата административният и/или съдебният орган може да вземе предвид редица показатели, както те са разгледани подробно по-долу.

Предидшни случаи на спазване на изискванията

Предидшно неспазване без основателни причини от страна на лицето на изискванията на предидшни заповеди на органите или на наложени по-рано алтернативи на задържането може да бъде фактор, който да повлияе в посока на решение за задържане.

Например неспазването на предидшна заповед за напускане на територията в хода на процедура за връщане може да доведе до това органите да са по-склонни да приложат мярка за задържане, така че лицето да не може да избегне или да възпрепятства отново подготовката за връщане или процеса на извеждане. Това обстоятелство обаче не следва да се взема под внимание автоматично или изолирано, а да бъде надлежно разположено в контекста на цялостните индивидуални обстоятелства.

И обратно, административният и/или съдебният орган може да реши, че задържане не е необходимо, ако лицето има положителна предидшна история на спазване на изискванията.

Риск от укриване

Рискът от укриване има значителна роля сред елементите на неспазване на изискванията в достиженията на правото на ЕС. Както е посочено в член 2, параграф 11 от ДУП (2024 г.), при оценката на риска от укриване органите в общия случай следва да вземат предвид дали са налице конкретни основания и обстоятелства да се смята, че кандидатът може умишлено да се укрие ⁽⁷²⁾. Оценката на риска от укриване следва да се основава на **обективни критерии, определени в националното право**, и да се извършва за конкретния случай. Заключение за наличие на такъв риск не следва да се извежда автоматично от липсата на документи за самоличност или на постоянен адрес, включително и с оглед на факта, че повечето кандидати не разполагат с тях.

В съответствие със съображение 24 от ДУП (2024 г.) „[п]ри цялостната оценка на индивидуалното положение на даден кандидат комбинацията от няколко фактора често дава основание да се заключи, че е налице риск от укриване“.

⁽⁷²⁾ В член 2, точка 12 от ДУП (2024 г.) „укриване“ се определя като „действието, чрез което даден кандидат не остава на разположение на компетентните административни или съдебни органи, например като напуска територията на държавата членка без разрешение от компетентните органи по причини, които не са извън неговия контрол“. По подобен начин в съображение 23 се определя: „[...] да бъдат обхванати както умишлено действие, така и фактическото обстоятелство, което не е извън контрола на кандидата, че кандидатът не остава на разположение на компетентните административни или съдебни органи, например чрез напускане на територията на държавата членка, в която е длъжен да се намира“.





Показателите, които биха могли да се използват за оценка на риска от укриване, могат да включват например: дали кандидатът съдейства на компетентните органи или дали спазва процедурните изисквания; връзките на кандидата в държавите членки; дали молбата за международна закрила е била отхвърлена като неправомерна или явно неоснователна; трудови или образователни ангажименти; и активно участие в общностни мрежи или мрежи за подкрепа. Високата честота на случаите на укриване сред граждани на конкретни трети държави на произход може да бъде допълнителен показател при оценката на риска от укриване. В цялостната оценка обаче трябва да се вземат под внимание и други показатели, които са специфични за конкретния случай.

По подобен начин в областта на връщането рискът от укриване се отнася до наличието на конкретни основания в конкретния случай, основани на обективни критерии, определени в правото, за да се смята, че гражданин на трети страни, за когото е в ход процедура за връщане, може да се укрие ⁽⁷³⁾. При липсата на ясни критерии, определени в директивата за връщане или в регламента за процедурата на границата за връщане, държавите членки имат задължението да определят ясно в националното си законодателство обективните критерии, които да се прилагат при определянето на този риск ⁽⁷⁴⁾.

Степен на съдействие

Степента на оказваното съдействие от съответното лице е допълнителен елемент, който трябва да се вземе предвид при вземането на решение за прилагане на мярка за задържане или на алтернативи на задържането. Подчертаното намерение да не сътрудничи или фактическото неоказване на съдействие може действително да бъде в полза на решение за задържане. Дори в този случай това положение не следва да се разглежда изолирано, а по-скоро в контекста на цялостните индивидуални обстоятелства.

Оценка на факторите за уязвимост

Необходимо е оценката на елементите на спазване на изискванията в процедурата, на рисковете от укриване и степента на оказваното съдействие, да бъде балансирана чрез оценка на уязвимостите: трябва внимателно да се разгледат фактори като здравето състояние, наличието на лица на издръжка и възрастта на лицето. Това е определено в съображение 21 от ДУП (2024 г.), съгласно което всички решения, с които се ограничават свободата на движение, следва да отчитат относимите аспекти на специфичното положение на кандидата, включително специалните му потребности за приемане. В този смисъл от органите се изисква да **идентифицират** лицата в уязвимо положение и да направят **оценка** на специфичните им потребности във връзка с приемането и/или процедурата.

⁽⁷³⁾ Член 3, параграф 7 от Директивата за връщането.

⁽⁷⁴⁾ Вж. също Съд на ЕС, решение от 15 март 2017 г. по дело [Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie срещу Salah Al Chodor e. a.](#), C-528/15, EU:C:2017:213, т. 28. Резюме, достъпно в [базата данни на EUAA за съдебна практика](#).





Свързани инструменти на ЕУАА

Инструментът IPSN има за цел да подпомага органите и специализирания персонал при своевременното определяне на лицата със специални процедурни потребности и/или специални потребности за приемане. Инструментът може да се използва на всеки етап от процедурата за предоставяне на убежище и процеса на приемане, за да се идентифицират всички съществуващи или нововъзникващи уязвимости.

Инструментът SNVA има за цел да съдейства на специализирания персонал при оценката на специфичните потребности на кандидатите и предоставя рамка за текущо извършване на оценка и оказване на подкрепа.

Държавите членки трябва да бъдат особено бдителни за разпознаване и удовлетворяване на специфичните потребности на лица в уязвимо положение ⁽⁷⁵⁾. Сред факторите за уязвимост, които трябва да се вземат предвид, са например дали лицето е дете (непридружено или не), самотен родител с деца или възрастен човек, дали има увреждане или някакви медицински състояния (физически или психични), които не са съвместими със задържането (включително състояния, които налагат медицинско лечение, което не може да бъде осигурено в условията на задържане), или дали може да е било обект на трафик на хора ⁽⁷⁶⁾ или да е преживяло изтезания, изнасилване или други форми на психологическо, физическо или сексуално насилие, напр. насилие, основано на пола, генитално осакатяване на жени, детски или принудителни бракове, или насилие, извършено със сексуален, полов, расистки или религиозен мотив.

Задържане на кандидати със специални потребности за приемане

Задържането на кандидати със специални потребности за приемане е допустимо съгласно ДУП (2024 г.) в съответствие с принципите на необходимост и пропорционалност, освен ако не се смята, че задържането ще изложи на сериозен риск физическото и психичното им здраве ⁽⁷⁷⁾.

Ако се прилага мярка за задържане, е необходимо да са налице определени гаранции, като се има предвид, че лишаването от свобода може да има особено вредни последици за кандидатите в уязвимо положение и може да доведе до

⁽⁷⁵⁾ Вж. член 24 от ДУП (2024 г.) и член 3, параграф 9 от Директивата за връщането за съответните определения на категориите лица със специални потребности.

⁽⁷⁶⁾ Принципът на ненаказуемост на жертвите на трафик на хора е гаранция, че лицата, станали жертва на трафик или изложени на риск да станат жертва на трафик, не се наказват за престъпления, извършени по принуда и без тяхното съгласие. В новата [директива на ЕС за борба с трафика на хора](#) се предвижда, че жертвите на трафик не трябва да бъдат наказвани за дейности, свързани с положението им на жертви на трафик, и трябва да им бъде предоставена необходимата подкрепа, за да се подпомогне тяхното възстановяване и интегриране. Когато се прилагат алтернативи на задържането въз основа на други основания за задържане, те трябва да бъдат внимателно разработени, за да се избегне нанасянето на допълнителна вреда или заклеймяване. Те следва да улесняват достъпа до услуги за закрила, възстановяване и подкрепа, в съответствие със специфичните потребности на лицето. Вж. също Giammarino M.G. — специален докладчик относно трафика на хора, по-специално на жени и деца, [The importance of implementing the non-punishment provision: the obligation to protect victims](#) (Значението на прилагането на разпоредбата за ненаказуемост: задължението за защита на жертвите), 2020 г.

⁽⁷⁷⁾ Вж. член 13, параграф 1 от ДУП (2024 г.). Някои държави членки изрично забраняват в националното си законодателство задържането на определени категории лица в уязвимо положение, напр. деца, бременни жени, лица, преживели трафик на хора и изтезания. В Италия например [законодателен указ № 142/2015](#) забранява задържането на лица, чието здравословно състояние или уязвими състояния не са съвместими със задържането, както и на деца.

риск от задълбочаване на уязвимостта им и до допълнителни травми, и да попречи на способността им да се възстановят и интегрират.

Както е посочено в член 10, параграф 3 от ДУП (2024 г.), „когато задържат кандидат, държавите членки вземат предвид всякакви видими признаци, изявления или поведение, които сочат, че той се нуждае от специални условия на приемане. Когато ... [оценката на уязвимостта] все още не е приключила, тя се довършва без неоправдано забавяне и резултатите от нея се вземат предвид, когато се решава дали задържането трябва да продължи или дали условията на задържане трябва да бъдат коригирани“ (вж. [Насока 9](#)).

Освен това държавите членки трябва да осигурят редовно наблюдение и подходяща помощ на кандидатите със специални потребности за приемане, като вземат предвид тяхното особено положение, включително тяхното физическо и психическо им здравословно състояние ⁽⁷⁸⁾.

Във всички случаи, когато има кандидати със специални потребности, трябва да се отдава предпочитание на алтернативите на задържането, за да се гарантира благосъстоянието, да се осигури необходимата подкрепа и да се защитят основните права на кандидатите. Специфичните съображения във връзка с децата са разгледани подробно в [Насока 7](#).



ЕСПЧ, решение по дело *Thimothawes* срещу *Белгия*, 2011 г. ⁽⁷⁹⁾

ЕСПЧ посочва, че общи или автоматични решения за задържане на лица, търсещи убежище, без да е направена индивидуална оценка на специалните им потребности, могат да станат повод за нарушение на член 5, параграф 1 от ЕКПЧ.

Прилагане на принципа на минимална намеса

В индивидуалната оценка следва също така да се определи кой вид налични алтернативи на задържането (или комбинация от тях) е **най-подходящ** спрямо индивидуалните обстоятелства и специфичните потребности на съответното лице.

За тази цел органите следва да вземат предвид принципа на минимална намеса, който изисква да се приеме мярката с **възможно най-малка намеса** ⁽⁸⁰⁾ измежду тези, които могат да бъдат приложени по ефективен начин. Възможност алтернативите на задържането могат да се различават значително по отношение на степента на принуда. Някои от тях могат да налагат по-големи ограничения на личната свобода, напр.

⁽⁷⁸⁾ Член 13, параграф 1 от ДУП (2024 г.).

⁽⁷⁹⁾ ЕСПЧ, решение от 4 април 2017 г. по дело *Thimothawes* срещу *Белгия*, жалба № 39061/11, т. 73, ECLI:CE:EC:HR:2017:0404JUD003906111. Резюме, достъпно в [базата данни на ЕУАА за съдебна практика](#).

⁽⁸⁰⁾ Bustamante J., *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* (Доклад на специалния докладчик по правата на човека за мигрантите), A/65/222, 2010 г., т. 92(a) и 95; Комитет по КПД, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration* (Доклад за Деня на общите обсъждания през 2012 г. относно правата на всички деца в контекста на международната миграция), 2012 г., т. 79; ВКБООН, *Detention Guidelines (Насоки относно задържането)*, цитирани по-горе, бележка под линия [14](#), насока 4.3, т. 39.





изискване за редовно явяване пред органите, докато други могат да бъдат по-леки ограничителни, напр. упражняване на надзор от общността. Както е пояснено от Съда на ЕС, това е „**постъпателност в мерките, които се вземат с оглед на изпълнение на решението за връщане, от мярката, която оставя най-голяма свобода на заинтересуваното лице, [...], до мерките, които я ограничават в най-голяма степен**“⁽⁸¹⁾.

Фигура 4. Пример за подвижна ска̀ла на ограничително степенуване на мерките



На фигурата е представена една възможна подвижна ска̀ла на мерките от най-ограничителните (долу) до най-леките ограничителни (горе). Това е пример, тъй като действителната степен на ограничаване може да бъде определена от задълженията, наложени в конкретния случай. Например явяването пред органите с ниска честота може да бъде по-лека ограничителна мярка в сравнение със задължението за пребиваване в полуотворен център. И обратно, задължението за често явяване може да бъде по-ограничително от задължението за пребиваване в отворен център.

Отчитане на вида, продължителността и въздействието

Най-подходящата алтернатива на задържането е не само тази с най-слаба намеса, но и най-подходящата за конкретния случай, като се вземат предвид индивидуалните обстоятелства и факторите на уязвимост. При избора на най-подходящата алтернатива на задържането органите трябва да обърнат специално внимание на различните елементи, включително посочените по-долу.

⁽⁸¹⁾ СЕС, решение от 28 април 2011 г. по дело *Hassen el Dridi, известен като Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, т. 41. Резюме, достъпно в [базата данни на ЕУАА за съдебна практика](#).





- **Вид на алтернативата на задържането по отношение на целевата група**

Естеството на алтернативата, дали тя включва изисквания за редовно явяване пред органите, периодично наблюдение, пребиваване на определено място, надзор от общността. Например семейната грижа е по-подходяща за непридружени или разделени от семействата им деца, а апартаментите или специалните помещения са по-подходящи за семейства.

- **Продължителност на алтернативата на задържането**

Дългосрочните ограничения следва да се избягват, освен ако това не е необходимо в конкретните обстоятелства и не подлежи на редовен съдебен контрол. По принцип колкото по-дълъг е срокът, толкова по-леки ограничителни мерки следва да бъдат алтернативите на задържането. Срокът на наложената алтернатива на задържането трябва винаги да се спазва.

- **Въздействие върху лицето**

Въздействието на алтернативата на задържането върху живота на лицето, включително върху способността му да изпълнява задълженията, да работи, да има достъп до образование, да получава здравни грижи и да поддържа семейни връзки и връзки с общността.

Адаптиране на задълженията

При прилагането на алтернативи на задържането в конкретния случай органите следва също така да коригират наложените задължения, за да се гарантира, че те са съобразени с обстоятелствата на лицето. Времето и честотата на явяване пред органите следва да позволяват гъвкавост и да отчитат, наред с останалото, работното време и здравословното състояние на лицето. Например присъственото явяване пред органите може да не е подходящо за лица с физически увреждания, за които електронното явяване може да е по-подходящо. Задължението за пребиваване на определено място може да е по-подходящо от задължението за явяване пред органите за лице, което работи или има деца, за които трябва да се грижи.

Мерките с алтернативи на задържането следва да се преразглеждат редовно, за да се преценява дали продължават да са необходими и пропорционални, като се правят необходимите корекции въз основа на евентуални промени в индивидуалните обстоятелства или в уязвимостта на лицето (вж. също [Насока 9](#)).

Уведомяване за решението

Решението за прилагане на алтернативи на задържането трябва да бъде съобщено незабавно и в писмен вид на съответното лице. Писменото уведомление служи като официален документ, на който могат да се позовават както лицето, така и съответните органи. Без да се засягат изискванията по националното право, уведомлението следва да бъде предоставено във формат, който е достъпен за лицето, като се вземат предвид





евентуални езикови бариери или затруднения във връзка с нивото на грамотност. То трябва да включва подробно обяснение на основанията, поради които са необходими конкретните алтернативи на задържането, като се посочват конкретни опасения или фактори, довели до оценката на рисковия профил на лицето, като предишни случаи на неспазване на изискванията. Освен това уведомлението трябва да предоставя ясна информация за **правото на ефективни правни средства за защита** (вж. [Насока 4](#)), с указания как може да се инициира такъв процес, да се поиска правна помощ и да се представи допълнителна информация или доказателства с цел преразглеждане на решението. Забавянето на уведомяването може да възпрепятства възможността на лицето да оспори решението за алтернативите на задържането (вж. [Насока 9](#)).

Добра практика

Уведомлението включва информация за връзка с определено звено за контакт в структурите на имиграционните органи или органите за предоставяне на убежище, към което съответното лице може да се обърне с всички евентуални въпроси или опасения, които може да има във връзка с решението за алтернативите на задържането.

Практично обобщение

Когато се прилагат алтернативи, е задължително да се предприемат трите основни стъпки, посочени по-долу.

1. Извършване на индивидуализирана оценка на риска

Задължително е да се извърши оценка на риска, за да се определи вероятността лицето да не спази процедурните изисквания и/или да се укрие. Това включва преглед на индивидуалното досие по случая и, ако е необходимо, събеседване с лицето, за да се събере цялостна информация за разбиране на историята му. В хода на оценката на риска органите следва не само да разгледат показателите за неспазване или риск от укриване (напр. минали случаи на спазване на предишни алтернативни мерки на задържането и случаи/доказателства във връзка с укриване), но и да разгледат фактори, които могат да намалят тези рискове, включително семейни връзки, връзки с общността, заетост или курс на образование. Следва да се вземат предвид и мотивацията и желанието на лицето да сътрудничи на органите и да спазва задълженията си в рамките на алтернативите на задържането. Цялата събрана информация трябва да помогне на органите да определят вероятността от неспазване на изискванията и риска от укриване. Тази оценка е от решаващо значение за вземането на решение относно подходящия вид и ниво на алтернативи на задържането, като се осигури тя да отразява нивото на риск за лицето. Дори ако оценката на риска показва, че има вероятност от неспазване или риск от укриване, е необходимо да се извърши оценка на уязвимостта.



2. Извършване на индивидуална оценка на уязвимостта

Оценката на уязвимостта трябва да бъде извършена по всеобхватен начин и да разглежда физическото и психичното здраве на лицето, семейното му положение, минали преживявания и специфичните му потребности. Тя трябва да отчита взаимосвързаните уязвимости, рискове и фактори на вреда, както и защитните фактори и устойчивостта на индивида, и неговите социални и семейни мрежи от връзки. Целта е да се придобие по-задълбочено разбиране за уникалните потребности на лицето и да се разработи цялостен подход за удовлетворяването им.

При случаи, в които се засягат деца, особено непридружени непълнолетни и малолетни (вж. [Насока 7](#)), в процеса на индивидуална оценка трябва да бъдат включени специфични мерки за закрила на децата. Това включва да се осигури, че всички действия са във висшия интерес на детето, както това се изисква от националните и международните стандарти. За непридружените деца трябва да бъде определен законен представител/настойник, който да ги подпомага и защитава правата им по време на цялата процедура. Оценката следва да се извършва по начин, съобразен с интересите на детето, като се вземат предвид възрастта, зрелостта и специфичните нужди на детето. Освен това на мнението на детето следва да се отдава дължимото значение в съответствие с неговата възраст и степен на разбиране.

Оценката трябва да се извършва от обучени специалисти, които могат да идентифицират потенциални уязвимости, например посттравматично стресово разстройство, физически увреждания и други здравни състояния.

3. Адаптиране на алтернативите на задържането към конкретния случай

Въз основа на оценките на уязвимостта и риска органите следва да определят най-подходящите алтернативи на задържането за конкретния случай. В този процес следва да се вземат предвид множество елементи, включително спазването на [принципа на минимална намеса](#).

Органите следва допълнително да съобразят задълженията, налагани от алтернативите на задържането, така че да съответстват на способността на лицето да ги спазва и да отговарят на индивидуалните му обстоятелства. Часовете и честотата на явяване пред органите трябва да позволяват гъвкавост, за да дават възможност за корекции в зависимост от ежедневието и здравното състояние на лицето.

Включването в схемата на алтернативите на задържането на услуги за подкрепа като консултиране, психосоциална подкрепа, медицински грижи и правна помощ, може да удовлетвори по всеобхватен начин нуждите на лицето (вж. също [Насока 8](#)). Освен това условията на алтернативите на задържането следва да бъдат преразглеждани с цел да се направи оценка за продължаващата необходимост от тях и пропорционалност, като се внасят необходимите корекции въз основа на евентуални промени в обстоятелствата или уязвимостите на лицето (вж. също [Насока 9](#)).

Избраната мярка следва в крайна сметка да постига баланс между осигуряването на спазването на процедурите за предоставяне на убежище или за връщане и свеждането до минимум на въздействието върху свободата и ежедневието на лицето.



Съображения, свързани с процедурите на границата

Включване на резултатите от скрининга в оценките на риска и уязвимостта

От съществено значение е предварителните констатации от процеса на скрининг да бъдат включени в оценките на риска и уязвимостта, извършвани в хода на процедурите на границата. Това спомага да се избегнат ненужни допълнителни интервюта и повторното превръщане в жертва на лица в уязвимо положение, което може да се случи, когато лица, които са преживели травма или дистрес, бъдат подложени на повтарящи се разпити или инвазивни процедури, които могат да върнат спомените им за минали травми. Повторното превръщане в жертва не само задълбочава психологическото страдание на лицето, но и разклаща доверието му в органите и в цялостната система за защита.

За да се осигури ефективност на процеса, резултатите от първоначалните проверки на здравословно състояние и на уязвимостта, извършени по време на скрининга, трябва своевременно да се предоставят на съответните компетентни органи за вземането на решение относно прилагането на мерки за задържане или алтернативи на задържането. Това им дава възможност да надграждат вече събраната информация, вместо да започват процеса на оценка от нулата.

От решаващо значение е обменът на информация да бъде координиран и да е насочен конкретно към органите, участващи в различните етапи на процеса, или към другите субекти, на които е възложено да вземат конкретни решения във връзка с индивидуалния случай. Споделянето на информацията трябва да е в съответствие с Общия регламент за защита на данните (ОРЗД ⁽⁸²⁾), за да се гарантира, че личните данни се обработват законосъобразно, сигурно и при зачитане на неприкосновеността на личния живот на лицето. Трябва да се спазва строга поверителност и, когато е целесъобразно, трябва да се получи съгласието на лицето, преди да бъдат споделени лични данни.

Процедури на границата и кандидати със специфични нужди

Ако лицето има специални потребности за приемане, които не могат да бъдат удовлетворени на границата, държавата членка е задължена да разреши влизането и да насочи лицето към подходящата процедура. Кандидатите, за които е установено, че се нуждаят от специални процедурни гаранции, следва да получат подходяща подкрепа, за да се осигури реален и ефективен достъп до процедурите ⁽⁸³⁾. Необходимата подкрепа в рамките на процедурите на границата следва да се определя чрез индивидуални оценки и може да включва например достъп до специализирани медицински грижи, напр. за психично здраве и психосоциална подкрепа за лица с травми или други психични състояния.

⁽⁸²⁾ [Регламент \(ЕС\) 2016/679](#) на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1–88).

⁽⁸³⁾ Съображение 20 от РПУ.



Освен това подкрепата може да включва и жилищно настаняване, адаптирано към потребностите на лицата в уязвимо положение ⁽⁸⁴⁾, осигуряване на устни преводачи, правна помощ и/или правно представителство, ако е необходимо, или предлагане на удобни за семейства съоръжения и услуги, съобразени със семействата с деца, включително мерки за закрила на децата, достъп до образование и подходящо здравеопазване (вж. също [Насока 7](#)). Процедурите на границата не следва да се прилагат, ако не може да се осигури подходяща подкрепа.

Индивидуалната оценка при процедурите на границата

Следва да се има предвид, че по време на процедурата на границата за предоставяне на убежище, така както тя е уредена в РПУ, от кандидатите ще се изисква да пребивават на местата, където се провежда тази процедура (на границата или в близост до нея или на територията на държавата, в зависимост от това къде се намират местата). Такова изискване за пребиваване на определено място се основава на член 9 от ДУП (2024 г.).

При процедурата на границата за предоставяне на убежище оценката на риска от укриване за новопристигналите кандидати може да бъде затруднена, тъй като е възможно показателите да са ограничени. Възможно е държавите членки да не разполагат с достатъчно информация за лицето, особено предвид краткия срок за извършване на оценката. Въпреки че отговорността за определянето на приложимите алтернативи на задържането е изцяло на държавите членки, активното оказване на съдействие от кандидата има решаваща роля. Когато кандидатите са информирани за процеса и са насърчавани да споделят съответната лична информация, това може значително да подпомогне държавата членка при извършването на по-точна оценка за алтернативи на задържането съобразно с обстоятелствата на кандидата.

В началото на процедурата на границата за връщане трябва да се извърши нова оценка, за да се установи дали мярката за задържане продължава да е приложима, като се има предвид също така, че задържането може да продължава само ако съществува разумна вероятност за извършване на извеждане и свързаните с това действия се изпълняват с дължимата грижа ⁽⁸⁵⁾. Ако тези условия не са изпълнени или престанат да са в сила, задържането вече не е приложимо и лицето трябва да бъде освободено (вж. също [Насока 10](#)).

ГТД, които са били задържани по време на процедурата на границата за предоставяне на убежище, могат да продължат да бъдат задържани по време на процедурата на границата за връщане, ако националните органи могат да докажат, че условията за задържане все още са в сила и не са възникнали нови обстоятелства, особено такива, които са специфични за контекста на връщането (напр. няма разумна възможност за извеждане), които биха могли да повлияят на оценката във всеки конкретен случай.

⁽⁸⁴⁾ Член 24 от ДУП (2024 г.). Например лице с ограничена подвижност може да се нуждае от достъпно настаняване, транспорт или специално медицинско оборудване.

⁽⁸⁵⁾ Член 5, параграф 4 от Регламента относно процедурата на границата за връщане.





Обратно, ако по време на процедурата на границата за предоставяне на убежище е била приложена алтернатива на задържането и кандидатът е спазвал условията по нея, следва да се очаква, че същата мярка може да е достатъчна и в хода на процедурата на границата за връщане. Въпреки това следва да се има предвид, че в някои случаи рискът от укриване вероятно ще нарасне след отхвърляне на молбата за международна закрила. Поради това трябва да бъде направена внимателна оценка на този риск в началото на процедурата на границата за връщане.



Насока 7

По правило алтернативи на задържането задължително се прилагат винаги, когато се разглежда мярка за задържане на деца, при спазване на принципа за висшия интерес на детето

Законодателна уредба на ЕС

В законодателството на ЕС се приема, че по правило децата не следва да бъдат задържани ⁽⁸⁶⁾ и че задържането е крайна мярка, допустима само при извънредни обстоятелства ⁽⁸⁷⁾. В ДУП (2024 г.) също така се изтъква, че държавите членки трябва да вземат предвид насоките, предоставени от КПД ⁽⁸⁸⁾ при работа с деца.

По-специално, в ДУП (2024 г.) се въвеждат нови моменти във връзка с **изключителните** обстоятелства, при които може да бъдат задържани деца. Това е възможно само когато задържането е във висшия интерес на детето, напр. когато е задържан и родителят на придруженото дете или основното лице, полагащо грижи за него, и е във висшия интерес на детето то да остане с него, или когато задържането защитава непридружено дете ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁶⁾ Налице е широк международен консенсус (напр. в Комитета по правата на детето, Комитета за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства и в работната група на ООН по произволното задържане) относно факта, че децата не следва да бъдат задържани за цели, свързани с имиграцията, независимо от техния правен/миграционен статут или този на техните родители, и че задържането никога не е в техния висш интерес. Вредните последици от задържането върху децата са добре документирани и безспорни. Независимо от продължителността и условията, при които децата са задържани, задържането може да има дълбоко и отрицателно въздействие върху здравето и развитието на детето. Няколко инициативи на международно равнище имат за цел да сложат край на имиграционното задържане на деца, като призовават държавите да изкоренят тази практика. Вж. Общо събрание на ООН, [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#) (Глобален пакт за безопасна, организирана и законна миграция), 2018 г., цел 13, т. 29, буква з); ВКБООН, [Beyond Detention – A-Global Strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014-2019](#) (Отвъд задържането — Глобална стратегия за подкрепа на правителствата с цел прекратяване на задържането на лица, търсещи убежище и бежанци — 2014–2019 г.), цел 1, преразглеждане 1, 2024 г.; Felipe González M., [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them](#) (Доклад на специалния докладчик относно човешките права на мигрантите — прекратяване на имиграционното задържане на деца и предоставяне на адекватни грижи и приемане за тях), 2020 г.; Комитет на ООН за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, [Joint general comment No 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return](#) (Съвместен общ коментар № 4 (2017 г.) на Комитета за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства и № 23 (2017 г.) на Комитета по правата на детето относно задълженията на държавите във връзка с правата на човека при деца в контекста на международната миграция в държавите на произход, транзитно преминаване, приемане и връщане), 2017 г.

⁽⁸⁷⁾ Съображение 40 и член 13, параграф 2 от ДУП (2024 г.); член 17, параграф 1 от Директивата за връщането.

⁽⁸⁸⁾ В съображение 40 от ДУП (2024 г.) се посочва, че „[...] [държавите членки следва да вземат предвид Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите от 19 септември 2016 г., съответните меродавни насоки на органа на Организацията на обединените нации за наблюдение на договорите във връзка с Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г., както и съответната съдебна практика“.

⁽⁸⁹⁾ Член 13, параграф 2 от ДУП (2024 г.).



Само при изключителни обстоятелства, когато се преценява, че задържането е във висш интерес на детето ⁽⁹⁰⁾, се допуска децата да бъдат задържани.



Практическо ръководство относно висшия интерес на детето ⁽⁹¹⁾

Това ръководство е в помощ на органите на държавите от ЕС+ при прилагането на принципа на висшия интерес на детето. То обхваща основните елементи на висшия интерес на детето, съответните гаранции, насоки за оценка на висшия интерес на практика и показатели за уязвимост и риск

Засилени гаранции за децата при задържане

В извънредните случаи, когато дете бъде лишено от свобода, освен гаранциите, приложими за всички лица при задържане ⁽⁹²⁾, трябва да се спазват следните изисквания.

- Следва да се положат всички усилия за освобождаване на задържаните деца и настаняването им в подходящи жилища ⁽⁹³⁾.
- Гарантира се правото на детето на образование ⁽⁹⁴⁾ и възможността да се занимава с дейности за свободното време, включително с игри и развлекателни дейности, подходящи за възрастта му ⁽⁹⁵⁾.
- Детето никога не може да бъде задържано в затвор или в помещения, използвани за целите на правоприлагането ⁽⁹⁶⁾.
- На задържаните семейства следва да се осигури самостоятелно настаняване, което им осигурява достатъчно уединение и е адаптирано към нуждите на децата ⁽⁹⁷⁾.
- Стандартите на живот трябва да са подходящи за физическото, психичното, духовното, моралното и социалното развитие на детето ⁽⁹⁸⁾.
- Задържаните деца следва да имат достъп до ефективни правни средства за защита и безплатно правно представителство ⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁰⁾ Висшият интерес на детето е основен принцип в международното и европейското право, залегнал в член 24 от Хартата и член 3 от КПД. Той налага висшият интерес на детето да е от първостепенно значение при всички действия, които го засягат.

⁽⁹¹⁾ EASO, [Практическо ръководство относно висшия интерес на детето в процедурите за предоставяне на убежище](#), февруари 2019 г.

⁽⁹²⁾ Гаранциите, приложими за всички задържани кандидати или ГТД, се прилагат също и за децата, което включва факта, че задържането трябва да е за възможно най-кратък срок и че заповедта за задържане винаги трябва да е издадена в писмена форма, като в нея се посочват подробно фактическите и правните основания, на които се основава, както и срока на задържане. Освен това във всички случаи трябва да се определи законен представител или настойник, независимо дали се прилага мярка за задържане или алтернатива на задържането. Това е от съществено значение, за да се гарантира, че децата могат по ефективен начин да подадат молба или да оспорят заповед за задържане. Задължението за определяне на представител не зависи от статута на задържане, а е задължителна гаранция за защита на техните законни права и за гарантиране на справедливо отнасяне в хода на целия процес.

⁽⁹³⁾ Член 13, параграф 2 от ДУП (2024 г.); член 17, параграфи 1 и 4 от Директивата за връщането.

⁽⁹⁴⁾ В съответствие с член 16 от ДУП (2024 г.).

⁽⁹⁵⁾ Член 13, параграф 2 от ДУП (2024 г.); член 17, параграф 3 от Директивата за връщането.

⁽⁹⁶⁾ Член 13, параграф 2 от ДУП (2024 г.).

⁽⁹⁷⁾ Член 13, параграф 4 от ДУП (2024 г.).

⁽⁹⁸⁾ Член 26, параграф 1 от ДУП (2024 г.).

⁽⁹⁹⁾ Член 29 от ДУП (2024 г.); член 13 от Директивата за връщането.



Освен това за непридружените деца се прилагат специалните разпоредби, разгледани по-долу:

- Непридружените деца трябва да бъдат настанявани отделно от пълнолетните лица ⁽¹⁰⁰⁾.
- Децата трябва да бъдат настанявани, доколкото е възможно, в институции, разполагащи с квалифицирани служители и оборудване, подходящи за нуждите на тяхната възрастова група, и отделно според пола им ⁽¹⁰¹⁾;



ЕСПЧ, решение по дело *Rahimi* с/у Гърция ⁽¹⁰²⁾

В този случай ЕСПЧ изтъква, че съгласно член 5, параграф 1, буква е) от ЕКПЧ трябва да се обърне специално внимание на алтернативите на задържането за лица или групи в уязвимо положение, за да се гарантира, че всяко задържане се извършва добросъвестно и не е произволно. **Съдът изрично постановява, че за непридружени деца трябва да се вземат предвид алтернативи на задържането.** Това отново подчертава задължението на органите да отдават предимство на мерките, които не са свързани с лишаване от свобода, и да извършват задълбочени и индивидуализирани оценки на всеки отделен случай, като гарантират, че се прилагат най-подходящите и най-леките ограничителни мерки.



ЕСПЧ, решение по дело *Kanagaratnam* и други срещу Белгия ⁽¹⁰³⁾

Заключението на Съда е, че като настаняват децата в затворени центрове, белгийските органи ги излагат на условия, предизвикващи тревожност и компрометират тяхното развитие, което представлява нечовешко и унизително отношение в нарушение на член 3. Съдът също така постановява, че като задържат деца в условия, предназначени за пълнолетни нелегални имигранти, органите не защитават правото на децата на свобода, с което нарушават член 5.1.

Алтернативи на задържането за непридружени и разделени от семействата им деца

Държавите членки трябва да разглеждат алтернативи на задържането, които защитават висшия интерес на детето и отдават предимство на неговото благосъстояние, включително чрез настаняване на децата в безопасна среда.

Вариантите за настаняване могат да включват например настаняване в специализирани приемни центрове, приемна грижа или варианти за настаняване в общността, където

⁽¹⁰⁰⁾ Член 13, параграф 3 от ДУП (2024 г.) и член 17, параграфи 4—5 от Директивата за връщането.

⁽¹⁰¹⁾ Член 13, параграф 3 от ДУП (2024 г.) и член 17, параграф 4 от Директивата за връщането.

⁽¹⁰²⁾ ЕСПЧ, решение от 5 април 2011 г. по дело *Rahimi срещу Гърция* (жалба № 8687/08), ECLI:CE:ECCHR:2011:0405JUD000868708. Резюме, достъпно в [базата данни на ЕУАА за съдебна практика](#).

⁽¹⁰³⁾ ЕСПЧ, решение на състав от 13 декември 2011 г. по дело *Kanagaratnam и други срещу Белгия*, жалба № 15297/09 (решението е на френски език). Съобщение за медиите е достъпно [на английски език](#).





децата получават подходящи грижи и закрила (вж. [Насока 3](#)). На практика местата, където се настаняват децата, на които е наложена алтернатива на задържането, и децата, на които не е наложена такава мярка, могат да бъдат едни и същи: главната разлика е наличието на **основание за задържане** (вж. [Насока 1](#)).

Най-важното е, че при прилагането на алтернативи на задържането универсалният подход е неефективен. От решаващо значение е да се предприеме индивидуализирана стратегия, като се извършва оценка на положението на всяко дете и се гарантира, че избраните мерки отговарят по ефективен начин на специфичните нужди на детето, като същевременно защитават правата му. В индивидуалните оценки трябва да се включват мултидисциплинарни екипи, включително детски психолози, социални работници и правни експерти, за да се гарантира цялостен подход.

Следва да има на разположение няколко решения и най-често е необходимо да се съчетават различни алтернативи, за да бъдат удовлетворени по най-добрия начин културните и езиковите потребности на всяко дете. В този смисъл ефективното управление на случая е от решаващо значение за осигуряване на благосъстоянието на детето, независимо от избраната алтернатива (вж. [Насока 8](#)).

За непридружените и отделените от семействата им деца приемната грижа, включително настаняването в семейството в широк смисъл или в рамките на общностни мрежи, предлагат близка до семейната среда и спомагат за установяването на отношения на доверие, които могат да намалят вероятността децата да изчезнат от грижите. Приемните семейства следва да получават необходимата подкрепа и обучение, за да отговарят на специфичните нужди на детето, включително да се справят с последиците от миграционния опит, както и да предотвратят злоупотреби и експлоатация. В някои случаи за по-големите юноши може да са най-подходящи самостоятелни условия на живот, например домакинства, ръководени от деца, където по-голям брат или сестра, или техен връстник поемат функциите по надзор. Тези механизми следва да разполагат със **система за засилено наблюдение**, за да се гарантира безопасност и подкрепа в средата. Настаняването в групови апартаменти също може да бъде решение за създаване на подкрепяща и стимулираща среда.

Други алтернативи на задържането, които могат да съпътстват настаняването, могат да бъдат например редовното явяване пред органите или предаването на личните документи, като мерките бъдат съобразени с индивидуалното положение.



Практически съвет: настаняване на непридружени и разделени от семействата им деца

Държавите членки следва да създадат или преразгледат работните процеси и протоколи, за да гарантират, че висшият интерес на детето се оценява систематично и се разглежда с предимство на всеки етап от процеса на прилагане на алтернативи на задържането. Освен това системите за приемане с алтернативи на задържането трябва да бъдат съобразени с конкретната възраст, потребности и уязвимости на детето, като се гарантира, че тези фактори се разглеждат и вземат предвид в хода на целия процес.



По-долу са разгледани основни принципи, които трябва да бъдат спазвани при уреждане на настаняването на непридружени и разделени от семействата им деца.

- **Свеждане до минимум на смените на местоживеенето.** Да се осигури децата да остават в стабилна среда и да продължават да посещават същото училище, освен ако преместването е в техен висш интерес, за да се поддържа непрекъснатост на грижата.
- **Запазване целостта на семействата/заедно братя и сестри.** Когато е възможно, братя и сестри трябва да бъдат настанявани заедно, за да се поддържа целостта на семейството.
- **Отделяне на децата от пълнолетни лица, с които те нямат родствена връзка.** За да се гарантира безопасността на децата, те трябва да бъдат настанявани отделно от пълнолетни лица, с които те нямат родствена връзка, като се сведе до минимум рискът от неподходящи контакти или влияния.
- **Защитаване на децата от неподходящи външни контакти.** Следва да бъдат въведени предпазни мерки за защита на децата от всякакво неподходящо взаимодействие с лица извън средата, в която се полагат грижи за тях.
- **Осигуряване на подходящи условия на живот.** Децата трябва да имат достъп до подходящи условия на живот, което включва достатъчно пространство, свобода на движение и възможности за положително общуване с връстници и други хора.
- **Осигуряване на редовен контрол и оценки.** Квалифицирани специалисти следва да предоставят постоянни оценки на условията на полагане на грижи.
- **Ангажиране с децата.** Децата трябва да бъдат информирани чрез съобразена с техните потребности комуникация за условията на полагане на грижи за тях и мнението им трябва да се взема предвид при вземането на решения, които ги засягат.
- **Предлагане на образователни и развлекателни дейности.** Осигуряването на достъп до образование и развлекателни дейности е от съществено значение за развитието и благосъстоянието на децата. Тези дейности трябва да са съобразени с възрастта и културата на децата и да им помагат да продължават да учат и да се радват на нормален живот, въпреки обстоятелствата.
- **Предоставяне на необходимите здравни грижи, включително психосоциална подкрепа.** От жизненоважно значение е да се гарантира, че децата имат достъп до всеобхватни здравни услуги, включително за психично здраве и психосоциална подкрепа. Тези грижи следва да са насочени към физическите и емоционалните последици от преживяното и да съдействат за цялостното им благосъстояние.

Изключително важен компонент от грижите за непридружени и разделени от семействата им деца е издирването и събирането на семействата. Следва да се положат усилия за незабавно **установяване на местонахождението на членовете на семейството** и за оценка на възможността за безопасно събиране на семейството. Ако събирането не е осъществимо, се препоръчва полагане на грижи в рамките на общността, като се зачита културният произход на детето и се подкрепя неговото развитие.



[Practical guide on family tracing \(Практическо ръководство за издирване на семейства\)](#) ⁽¹⁰⁴⁾

Това ръководство предоставя набор от насоки и справочни материали в помощ на държавите от ЕС+ относно издирването на семействата. В него също така са документирани настоящи практики за издирване на семейства в държавите от ЕС+.

Алтернативи на задържането за семейства с деца

В член 13, параграф 2 от ДУП (2024 г.) се посочва, че „[п]о правило се използват подходящи алтернативи на задържането за семейства с ненавършили пълнолетие в съответствие с принципа на целостта на семейството. Такива семейства се настаняват в подходящи за тях жилища“.

Обичайните варианти за настаняване на семейства са съвместни жилищни сгради, напр. специално определени за това апартаменти или семейни центрове (вж. [Насока 3](#)). Тези центрове са възможност за семействата да живеят заедно в подкрепяща среда, докато се разглеждат техните имиграционни дела или дела за убежище. Отворените центрове също могат да бъдат вариант особено когато има възможност да се предоставя индивидуализирана подкрепа, съобразена с уникалните потребности на всяко дете. Тези центрове следва да гарантират подходящи мерки за сигурност, които защитават семействата, като същевременно се поддържа неограничаваща среда, като се балансира безопасността със свободата на пребиваващите там лица. Предоставянето на подкрепа за управление на случаите в тези заведения е от съществено значение, за да се помага на семействата да се ориентират в правните процеси и да имат достъп до необходимите услуги, включително здравеопазване, правна помощ и други ресурси в общността (вж. [Насока 8](#)).

Други алтернативи на задържането, които могат да съпътстват настаняването, могат да бъдат например редовното явяване пред органите или предаването на личните документи, като те са съобразени с пълнолетните членове на семейството или със семейството като цяло. Други алтернативи на задържането за семейства са схеми за освобождаване под гаранция, за да се осигури спазването на имиграционните процедури или изискванията за редовно явяване пред органите, или схеми, при които гарантите или спонсори се съгласяват да подпомагат грижите и надзора над семейството в общността.

⁽¹⁰⁴⁾ EASO, [Practical guide on family tracing \(Практическо ръководство за издирване на семейства\)](#), март 2016 г.



Съображения, свързани с процедурите на границата

Процедури на границата и непридружени деца

Непридружените деца са освободени от процедурите на границата за предоставяне на убежище, освен ако не са заплаха за националната сигурност или обществения ред. В извънредните случаи, когато непридружено дете се насочва към процедура на границата за предоставяне на убежище и се прилагат алтернативи на задържането, държавата членка е длъжна да осигури възможности да му бъде предоставена цялата необходима подкрепа (напр. настаняване в специално проектирани съоръжения, достъп до образование).



Изпълнение на алтернативи на задържането

Насока 8

Алтернативите на задържането трябва да се изпълняват по най-ефективния начин, като бъдат въведени гаранции и процедури за повишаване на степента на спазване на изискванията

Определянето на **най-подходящите** алтернативи на задържането, които да се приложат в даден конкретен случай, като се вземат предвид индивидуалните обстоятелства и специфичните нужди на съответното лице, не е достатъчно, за да се гарантира ефективността на мярката. По време на изпълнението на алтернативите на задържането трябва да бъдат въведени други предпазни мерки и процеси, за да се увеличат възможностите лицата, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, да спазват наложените изисквания ⁽¹⁰⁵⁾.

Издаване на документи



На кандидатите за международна закрила, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, трябва да се предоставят документи, удостоверяващи техния статут, в съответствие с член 6, параграф 1 от ДУП (2024 г.) и член 29, параграф 1 от РПУ. Подобна разпоредба е приложима и за лицата, по отношение на които се прилагат процедури за връщане. В съображение 12 от директивата за връщането се посочва, че на гражданите на трети страни, които пребивават незаконно, но все още не могат да бъдат изведени, следва да се предостави писмено потвърждение за тяхното положение, за да могат да докажат специфичното си положение в случай на административен контрол или проверки. Издаването на документи действително е ключов елемент, за да се избегне повторно разглеждане на случая или повторно задържане на съответното лице.

⁽¹⁰⁵⁾ Съвет на Европа, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#) (Практически насоки относно алтернативите на задържането на имигранти: насърчаване на ефективни резултати) — практическо ръководство, 2019 г.



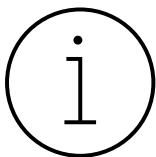
Достъп до достойни условия на живот и достъп до услуги



Както е посочено в ДУП (2024 г.) ⁽¹⁰⁶⁾, всички кандидати за международна закрила трябва да имат достъп до жилище, когато е необходимо, и до ключови услуги като здравеопазване. Това се отнася и за кандидати, за които се прилагат алтернативи на задържането. Всъщност има по-голяма вероятност лицата да спазват изискванията на алтернативите на задържането, ако са в състояние да удовлетворяват потребностите си. Например лицата, които имат сигурно жилище, е по-вероятно да поддържат връзка с органите, отколкото бездомните и нуждаещите се лица. Лицата, които нямат достъп до достойни условия на приемане вероятно ще са по-неконструктивно ангажирани да спазват процедурите и е по-вероятно да се преместят в друга държава членка ⁽¹⁰⁷⁾.

Докато очакват да бъдат върнати, конкретно за ГТД, на които е предоставен срок за доброволно напускане, е задължително да бъде гарантирано следното: целостта на семейството, медицински грижи и достъп до основните елементи на образователната система за децата ⁽¹⁰⁸⁾.

Достъп до информация



Достъпът до информация дава възможност на съответното лице да разбере причините, поради които е приложена алтернативна схема, правата и задълженията, които е необходимо да изпълнява, и последиците от неизпълнението им. В този смисъл предоставянето на адекватна, навременна и актуална информация може да подобри спазването на приложената(ите) алтернатива(и) на задържането, като допринесе за нейната ефективност.

В съответствие със законодателството на ЕС ⁽¹⁰⁹⁾ информацията следва да се предоставя писмено, в кратка, прозрачна, разбираема и лесно достъпна форма, като се използва ясен и опростен език, и на език, който лицето разбира. Ако е необходимо, тя трябва да се предоставя също устно или във визуална форма, например чрез използване на видео или пиктограми, и да бъде адаптирана към индивидуалните нужди, например да е на език, подходящ за деца. Когато е необходимо, следва да се използва помощта на устен преводач: важно е да се провери дали лицето разбира предоставената информация, като също така му се даде възможност да поиска разяснения.

⁽¹⁰⁶⁾ Съображения 7 и 9 от ДУП (2024 г.).

⁽¹⁰⁷⁾ Международна коалиция по въпросите на задържането, [There are alternatives](#) (Съществуват алтернативи), 2015 г.

⁽¹⁰⁸⁾ Член 14, параграф 1 от Директивата за връщането.

⁽¹⁰⁹⁾ Член 5 от ДУП (2024 г.). По подобен начин в член 12 от Директивата за връщането се определя, че информацията относно решенията за връщане следва да се предоставя в писмена форма, като се посочват фактическите и правните основания и правните средства за защита. Основните елементи на решението трябва да бъдат представени с писмен или устен превод на език, който ГТД разбира. Вж. членове 19 и 20 от РУУМ за информацията, която трябва да бъде предоставена в контекста на процедурите за определяне на компетентността. Вж. съображение 38 и член 11 от Регламента за скрининга за информацията, която трябва да бъде предоставена по време на процедурата за скрининг.





Информацията може да бъде предоставена и от трети страни, включително международни организации и/или организации на гражданското общество (ОГО), които разполагат със съответния експертен опит по темата.

Достъп до правни консултации и правна помощ



В РПУ се посочва, че кандидатите следва да имат право да се консултират с правен съветник по въпросите, свързани с тяхната молба, на всеки етап от административната процедура ⁽¹¹⁰⁾.

Правните консултации се различават от правната помощ и включват насоки, съдействие и обяснение за цялата процедура: права, задължения, правила за различните процедури, информация за това как може да се оспори отрицателно решение. Те са безплатни и кандидатът следва да бъде уведомен за възможността да ги поиска най-късно при регистрацията. Държавите членки трябва да предоставят правни консултации — дори и в рамките на групови сесии — на кандидатите, които поискат това ⁽¹¹¹⁾.

Безплатните правни консултации помагат на съответното лице да разбере причините за прилагането на алтернативната схема, както и приложимите процедури и потенциалните възможности за решаване на неговия случай. В резултат на това се увеличава вероятността да бъдат спазвани изискванията на алтернативата на задържането.

По време на процедурата по обжалване на резултата от процедурата за предоставяне на убежище или процедурата за връщане, на съответното лице трябва да бъде предоставена, при поискване, безплатна правна помощ и правно представителство ⁽¹¹²⁾. Това включва изготвянето на документи, изготвяне на жалбата и участието в изслушването пред апелативния орган. Правни съвети — независимо дали консултации, помощ или представителство — могат да се предоставят също и от трети страни, включително международни организации и/или ОГО, и от доставчици на услуги за правна помощ със съответния експертен опит по въпроса.

⁽¹¹⁰⁾ Член 15, параграф 1 от РПУ.

⁽¹¹¹⁾ Само няколко категории кандидати са изключени от правните консултации, а именно тези, които: са подали първа последваща молба единствено с цел да се забави или затрудни връщането; подали втора или друга поред последваща молба; представляваните от правен представител.

⁽¹¹²⁾ Член 17, параграф 1 от РПУ; член 13, параграф 4 от Директивата за връщането.



Към ефективно изпълнение на алтернативите на задържането

Управление на случаите

Ефективното изпълнение на алтернативите на задържането зависи в голяма степен от управлението на случаите — цялостен и структуриран подход, който предоставя всеобхватна подкрепа на лицата и следва да се прилага в хода на целия процес.

Интервюистите работят за удовлетворяването на специфичните нужди на лицето в конкретния контекст. Те вземат предвид индивидуалното положение на лицето, включително неговите силни страни, уязвимости и рискови фактори.

По този начин те изграждат отношения на взаимодействие с лицата и семействата и им дават възможност да вземат информирани решения. Това подобрява благосъстоянието им и развива уменията им за решаване на проблеми.

Като решават нерешените им проблеми и предоставят информация за ресурсите в общността, интервюистите дават възможност на лицата да се ориентират уверено в своите общности. Това включва осигуряване на достъп до услуги, механизми за насочване в отговор на специални потребности, надеждна информация и правни съвети относно всички възможности, с които разполага лицето (включително консултации за връщане), програми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграция, както и възможности за обжалване на отрицателни решения и информация за последиците от неспазването на изискванията.

Насърчаването на висока степен на спазване на изискванията чрез стратегия, насочена към защитата, означава зачитане на правата и удовлетворяване на основните потребности на лицето, съдействие за достъпа до документи и придобиване на официален статут и осигуряване на справедливо и навременно разрешаване на случаите.





Управление на индивидуални случаи (ICAM): Опитът на Белгия в управлението на случаите

Програмата, създадена в рамките на отдел „Алтернативи на задържането“ има за цел да предоставя напътствия на подлежащи на потенциално връщане лица, които не са задържани. Това включва семейства с малолетни и непълнолетни деца, незаконно пребиваващи мигранти с известен адрес, граждани на трети държави без известен адрес, които са заловени от полицията, и малолетни и непълнолетни лица, пребиваващи на адреса на роднина. Напътствията се предлагат в домашни условия, както и в отделни регионални центрове, където хората са поканени от съветник ⁽¹¹³⁾.

Обучаване на персонала

Ефективното изпълнение на алтернативите на задържането изисква добре обучен персонал, който е запознат със стандартите за основните права, процедурите за предоставяне на убежище и връщане, имиграционните закони и добрите практики за управление на мерки, несвързани с лишаване от свобода.

Обучението на персонала е не само задължение съгласно ОЕСУ, но също така представлява гаранция за качеството и спазването на изискванията в работата, извършвана в рамките на международната закрила. Сходна е и концепцията, приложима за областта на връщането, която произтича от европейската стратегия за интегрирано управление на границите, в която връщането е основен компонент ⁽¹¹⁴⁾.

Съответните служители, включително полицията, граничните служители, имиграционните служби и съдиите, следва да преминат всеобхватно обучение, за да се гарантира способността им да вземат информирани решения и да управляват случаите при надлежно отчитане на благосъстоянието на съответното лице.

⁽¹¹³⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Добри практики за алтернативи на задържането), 2024 г.

⁽¹¹⁴⁾ Вж. Регламент (ЕС) 2019/1896 относно европейската гранична и брегова охрана, член 3, параграф 1, буква и) и параграф 2, член 9, параграфи 1 и 4, член 10, параграф 1, букви л) и ц) и член 62, параграфи 1, 2, 4 и 5.



Пилотни проекти

Пилотните проекти могат да бъдат икономически ефективен начин да се разбере дали избраните алтернативи на задържането са ефективни (например по отношение на определена целева група). Те могат да предложат множество предимства, както е разгледано подробно по-долу.

Намаляване на риска

Пилотният проект позволява да се идентифицират и намалят потенциалните рискове, преди да се изпълни дадена мярка в пълен обем. По този начин могат да се предотвратят скъпо струващи грешки.

Оценка на осъществимостта

Пилотното изпълнение в малък мащаб на даден проект може да спомогне да се разбере дали той е осъществим в специфични и конкретни условия и дали може да бъде приспособен към местния контекст.

Оптимизиране на ресурсите

Пилотните проекти могат да спомогнат за определяне на най-ефективното използване на ресурсите, като се гарантира, че времето, средствата и усилията са вложени разумно.

Ангажиране на заинтересовани страни

Ангажирането на заинтересовани страни, включително членове на общността, правителствени агенции и организации на гражданското общество, е по-лесно в пилотна фаза. Тяхното мнение и обратната връзка могат да бъдат безценни за усъвършенстването на проекта, така че да отговаря по-добре на потребностите и очакванията на всички участващи страни.

Събиране и анализ на данни

Пилотните проекти предоставят възможност за събиране на подробни данни и анализ на резултатите. Този основан на обективни данни подход може да послужи като основа за вземане на решения и да докаже ефективността на проекта пред създателите на политики и финансиращите организации.

Тестване на способността за промяна според обстоятелствата

Пилотните проекти могат да разкрият дали дадена инициатива може да бъде разширена. Това помага да се разберат предизвикателствата, които могат да възникнат при разширяването на мащаба на проекта до по-голяма група от лица или различни географски местоположения.



Влияние върху политиката

Успешните пилотни проекти могат да служат като примери от практиката за оказване на влияние за осъществяване на промени в политиката. Например доказването на ефективността на алтернативите на задържането може да насърчи по-широко приемане и реформи.

Създаване на механизми за подаване на жалби и ответна реакция

Лицата, спрямо които се прилагат алтернативни мерки, следва да имат своевременен достъп по сигурен и поверителен начин до ефективен механизъм за подаване на жалби и ответна реакция.

Оценяване и анализ на алтернативите на задържането

Ефективното изпълнение на алтернативи на задържането изисква от държавите членки да въведат механизъм за редовно оценяване на цялостната ефикасност и ефективност на системата и на потенциалните рискове. Всъщност оценяването на алтернативите на задържането може да служи за различни цели, включително за проверка на правилното функциониране на прилаганите алтернативи на задържането; установяване на силните и слабите страни, предприемане на коригиращи действия, когато е необходимо, с крайна цел подобряване на системата; подкрепа и влияние върху правни промени и промени в политиките.

За да се оцени ефективността на алтернативите на задържането, следва да се извършва редовна оценка на елементите, посочени по-долу.

Степен на спазване на изискванията

Изчисляване на дела на лицата, които спазват изискванията на алтернативите на задържането, както и на броя на лицата, които извършват тежки престъпления, докато за тях се изпълняват алтернативи на задържането.

Степен на укриване

Степента на укриване може да бъде разпределена по видове алтернативи на задържането, с разбивка на данните по възрастова група, пол, уязвимости, националност, целева държава на местоназначение и т.н. Тази информация би предоставила изключително важна задълбочена представа за оценката на ефективността на алтернативите на задържането.

Услуги за подкрепа

Оценяване на достъпността, наличността, качеството и използването на услуги за подкрепа, предоставяни на лицата, като правна помощ, жилищно настаняване и здравни услуги.



Ефективност на разходите

Сравняване на разходите за алтернативите на задържането с тези за задържане, включително дългосрочните финансови и социални разходи, за да се определи дали съществуващите алтернативи предлагат устойчиво и икономично решение. Това означава да се разгледат ресурсите и разходите (разходи за едно лице, за което се прилагат алтернативи на задържането, спрямо разходи за едно лице с мярка за задържане, което включва административни, оперативни и човешки ресурси, продължителност на алтернативите на задържането спрямо продължителността на задържането).

Въздействие върху основните права

Оценяване на това дали алтернативите на задържането:

- зачитат човешкото достойнство и основните права;
- предоставят подходяща подкрепа и ресурси;
- избягват дискриминацията и маргинализацията.

Въздействие върху общността

Оценяване на въздействието на алтернативите на задържането и на това как се приемат от приемащата общност. Това включва оценка на това дали алтернативите на задържането:

- насърчават чувство на доверие и сътрудничество между общността и отделните лица;
- насърчават социалното сближаване и намаляване на напрежението;
- преодоляват опасенията и погрешните схващания относно миграцията.

Събиране и анализ на данни

Следва систематично да се събират количествени (напр. степен на спазване, икономии на разходи в сравнение със задържането) и качествени (напр. резултати от разглеждането на случаите) данни за горепосочените показатели.

Данните могат да се събират и оценяват чрез различни източници и средства, например с обратна връзка от лицата, спрямо които се прилагат алтернативите на задържането, интервюисти и други заинтересовани страни (включително ОГО, участващи в изпълнението на алтернативи на задържането), интервюта, проучвания и фокус групи.

Анализът на тези данни може да подобри разбирането на силните и слабите страни на системата с цел подобряване на цялостната ѝ ефективност и, ако е необходимо, предлагане на промени в правните и политическите рамки, уреждащи алтернативите на задържането.



Пример за пилотен проект за алтернативи на задържането

- **EPIM**, [Alternatives to detention: building a culture of cooperation. Evaluation of two-year engagement based alternative to immigration detention pilot in Bulgaria, Cyprus and Poland](#) (Алтернативи на задържането: изграждане на култура на сътрудничество. Оценка на двугодишни пилотни проекти с алтернатива на задържането на имигранти, основана на ангажираност, в България, Кипър и Полша), юли 2020 г. Според оценката трите пилотни проекта са осигурили управление на случаите на 126 лица с нередовен имиграционен статут. От тях 86 % са продължили да бъдат ангажирани, 12 % са се оттеглили или са се укрили, а 2 % са били принудително изведени. За 25 % от тях се е стигнало до решение по случая, като резултатът е постоянна или временна миграция ⁽¹¹⁵⁾.



Съображения, свързани с процедурите на границата

По принцип в контекста на процедурите на границата могат да се използват всички видове алтернативи на задържането. Въпреки това следва да се отбележи, че на практика изпълнението на някои може да се окаже по-трудно поради специфичните характеристики на процедурите на границата, например правната фикция за недопускане на влизане и факта, че процедурите на границата често се срещат в труднодостъпни райони. Това може да усложни координацията с организациите, които подпомагат управлението на случаите, тъй като те може да не функционират на границите ⁽¹¹⁶⁾.

За да се справят с потенциалните предизвикателства, може да е необходимо органите да съчетаят различни алтернативи на задържането в хода на процедурите на границата. Например пребиваването на определени места в близост до границата може да се съчетае с други мерки, напр. редовно явяване пред органите. Освен това държавите членки могат да разработят интегрирани системи за управление на случаите, които дават възможност за редовни консултации относно процедурните стъпки дори в трудна среда, например в летища или отдалечени райони. В тези случаи преместването на кандидатите на определени места, предназначени за процедури на границата, не се счита за влизане на територията ⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Според Frontex представителността на извадката, използвана в двугодишните пилотни проекти, е доста слаба, не само защото са включени само 126 граждани на трети държави, но и защото 82 % от участниците са принадлежали към уязвими групи. Освен това, според анализа на Frontex, след две години само за 25,4 % от мигрантите е постигнато някакъв вид решение на случая с резултат постоянна или временна миграция. От тези 25,4 % случая с резултат от решение 16,6 % се отнасят за граждани на трети държави, на които е предоставено убежище, международна закрила или друг вид статут на временно или постоянно пребиваване. Само 8,7 % са се върнали доброволно в съответните държави на произход. Като се прибавят към 2,4 % принудително изведени лица, този брой възлиза на общо 11,1 % ефективно върнати мигранти. Така че след 2 години е било възможно да се върнат само 11,1 % от мигрантите, 12 % са се укрили или са се отказали от пилотните проекти, 16,6 % са получили или международна закрила, или други карти за пребиваване, и за 60,3 % не се е стигнало до каквото и да било решение по случая. Вж. Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Добри практики за алтернативи на задържането), 2024 г.

⁽¹¹⁶⁾ В член 54, параграф 1 от РПУ се посочва, че кандидатите, спрямо които се прилага процедура на границата, трябва да пребивават на външната граница или в близост до външната граница, или в транзитните зони, или на други места, определени от държавата членка.

⁽¹¹⁷⁾ Съображение 65 и член 54, параграф 5 от РПУ.



С оглед на посочените по-горе предизвикателства може да се окаже по-трудно да се постигнат ключовите елементи на успешните алтернативи на задържането, например настаняване в общността, достъп до услуги, възможност за задоволяване на потребностите, изграждане на отношения на доверие и ефективно управление на случаите. Въпреки това е изключително важно да се обърне внимание на тези предизвикателства. Правната фикция за недопускане на влизане, която се прилага в процедурата на границата за предоставяне на убежище, може да има значително въздействие върху алтернативите на задържането, като ограничи достъпа до територията и услугите. Въпреки това продължава да е от съществено значение да се гарантира, че лицата, особено тези в уязвимо положение, имат достъп до необходимите услуги за подкрепа.

Всички процеси, посочени в [Насока 8](#) (издаване на документи, достъп до достойни условия на живот, достъп до информация, достъп до правни консултации и правна помощ), трябва да се извършват систематично и по ефективен начин, също така и с оглед на строгите срокове, в рамките на които трябва да бъде завършена процедурата на границата за предоставяне на убежище. Сътрудничеството с ОГО и международни организации е от решаващо значение. Тези участници могат да имат ключова роля за изпълнението на алтернативите на задържането, като предлагат съобразени с потребностите решения и предоставят специализирани услуги на конкретни групи, включително уязвими лица.



Съдебен контрол на алтернативите на задържането

Насока 9

Алтернативите на задържането задължително подлежат на съдебен контрол, при който се вземат под внимание всички промени в индивидуалното положение

Съдебен контрол на задържането и алтернативите на задържането

Тъй като задържането или алтернативите на задържането могат да имат съществено отражение върху правото на свобода на лицата, от решаващо значение е **да се осигурят механизми за съдебен контрол**, в съответствие с правото на ефективни правни средства за защита ⁽¹¹⁸⁾.

Както в **ДУП (2024 г.)**, така и в **Директивата за връщането** се съдържат разпоредби, уреждащи съдебния контрол на задържането, **но не се разглежда въпросът за съдебния контрол на алтернативите на задържането**. Въпреки това съдебният контрол на задържането може да предполага (пре)разглеждане на приложимостта на по-леки принудителни мерки, по-специално алтернативи на задържането.

Механизмите за съдебен контрол са предназначени главно за оценка на това дали задържането или алтернативите на задържането са необходими и пропорционални, както и за оценка на евентуална промяна в индивидуалните обстоятелства, напр. възникнали уязвимости (напр. влошаване на физическото и психичното здраве на лицето) и/или нови рискови фактори (напр. за спазването на изискваните задължения).

Първоначален съдебен контрол на задържането

Първоначалният контрол от съдебен орган се извършва, когато задържането е разпоредено от административен орган за първи път по време на процедурата за

⁽¹¹⁸⁾ Член 47 от Хартата.



предоставяне на убежище или за връщане ⁽¹¹⁹⁾. Целта на този контрол е да се проверят основанията за задържането, както и да се направи повторна оценка дали са изпълнени изискванията за необходимост и пропорционалност (вж. [Насока 1](#) и [Насока 5](#)). Съдебният орган, който отговаря за първоначалния контрол, трябва да направи повторна оценка на прилагането на алтернативите на задържането, като вземе предвид и евентуално възникнали нови обстоятелства след решението за задържането. Ако съдебният контрол не приключи в рамките на определените срокове, лицето трябва да бъде освободено (вж. [Насока 10](#)) ⁽¹²⁰⁾.

Първоначалният съдебен контрол може да бъде извършен служебно, по искане на лицето или и по двата начина.

- **Съдебен контрол по служебен път**

Когато съдебният контрол се провежда служебно по време на процедурата за предоставяне на убежище, той трябва да се извърши във възможно най-кратък срок и не по-късно от 15 дни (в извънредни случаи — 21 дни) след началото на задържането ⁽¹²¹⁾.

В рамките на процедурата за връщане органите трябва да преценят дали лицето следва да бъде задържано във възможно най-кратък срок след началото на задържането ⁽¹²²⁾.

- **Съдебен контрол по искане на лицето**

Кандидатът може да оспори първоначалното решение за задържане по всяко време и да поиска съдебен контрол по силата на правото на ефективни правни средства за защита. Крайният срок за извършване на този контрол е 15 дни (21 дни в извънредни случаи) след отправяне на искането по време на процедурата за предоставяне на убежище и във възможно най-кратък срок по време на процедурата за връщане. В такъв случай контролът върху алтернативите на задържането може да бъде осъществен по време на съдебното заседание.

⁽¹¹⁹⁾ В съответствие с член 11, параграф 3 от ДУП (2024 г.), „когато задържането е разпоредено от административните органи, държавите членки осигуряват бърз съдебен контрол на законсъобразността на задържането, който се провежда служебно или по искане на кандидата, или и двете“. Вж. също член 15, параграф 2 от Директивата за връщането: „Когато е постановено задържане от административни органи, държавите членки: а) или осигуряват бърз съдебен контрол на законността на задържането, който се осъществява във възможно най-кратък срок след началото на задържането; б) или предоставят на съответния гражданин на трета страна правото да започне производство, при което решението за законността на задържането подлежи на бърз съдебен контрол, при който съдът се произнася във възможно най-кратък срок след започването на съответното производство. В такъв случай държавите членки уведомяват незабавно засегнатия гражданин на трета страна относно възможността да започнат подобно производство.“

⁽¹²⁰⁾ В Директивата за връщането не се предвижда конкретен срок за първоначалния съдебен контрол на задържането. В нея се споменава единствено задължението на държавите членки да осигурят бърз съдебен контрол. По този въпрос в [Препоръка \(ЕС\) 2017/2338 на Комисията](#), параграф 14.2, стр. 142, във връзка с максималната продължителност на „бързия съдебен контрол“ се посочва, че текстът на Директивата за връщането е продиктуван от формулировката на член 5, параграф 4 от ЕКПЧ, в който се изисква „съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе“. В съответната съдебна практика на ЕСПЧ е пояснено, че приемливата максимална продължителност (т.е. разумен срок) не може да бъде определена абстрактно. Тя трябва да се определи в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, като се вземат предвид сложността на процедурата, както и поведението на органите и на кандидата. Вземането на решение в рамките на по-малко от седмица със сигурност може да се счита за добра практика, която отговаря на законовото изискване за бързина.

⁽¹²¹⁾ Член 11, параграф 3 от ДУП (2024 г.).

⁽¹²²⁾ Член 15, параграф 2 от Директивата за връщането.





Ефективната възможност за оспорване на решение за задържане зависи от наличието на информация, достъп до безплатно правно представителство и, в случай на деца, от определянето на настойник или представител (вж. също [Насока 4](#)).

Периодично преразглеждане

Решението за задържане подлежи на периодично преразглеждане, което следва да се осъществява през редовни интервали от време съгласно националното законодателство, по-специално когато това задържане е с удължен срок, когато възникнат съответните обстоятелства или когато се получи нова информация, която може да засяга законосъобразността на задържането ⁽¹²³⁾.

Периодичното преразглеждане на задържането може също така да активира проверка на алтернативите на задържането. Основната цел е да се провери дали първоначалните основания за задържането все още са валидни и да се прецени дали продължават да са изпълнени изискванията за необходимост, разумност и пропорционалност на задържането. По време на това преразглеждане компетентните органи задължително извършват повторна оценка на прилагането на алтернативите на задържането, като вземат предвид и новите обстоятелства, които може да са възникнали.

Подобно на първоначалния съдебен контрол на задържането, периодичното преразглеждане може да бъде извършено служебно, по искане на лицето или и по двата начина. От друга страна, периодичното преразглеждане на решение за задържане на непридружено дете задължително се задейства служебно ⁽¹²⁴⁾ (вж. също [Насока 7](#)).

Специфични процедури за преразглеждане на алтернативите на задържането

В зависимост от националното законодателство правните възможности за оспорване на алтернативите на задържането могат да бъдат същите като тези, използвани за оспорване на задържането. Въпреки това алтернативите на задържането могат да бъдат преразглеждани и по време на специални процедури за преразглеждане, при които съответното лице оспорва само прилагането на алтернативите на задържането, когато това е предвидено в законодателството на държавата членка.

Възможни резултати от съдебния контрол

Процесът на съдебен контрол може да доведе до различни резултати, както те са разгледани подробно по-долу.

⁽¹²³⁾ Член 11, параграф 5 от ДУП (2024 г.). Вж. също член 15, параграф 3 от Директивата за връщането: „Във всеки един случай задържането се преразглежда през разумни интервали или по молба на засегнатия гражданин на трета страна, или служебно. В случай на продължителни срокове за задържане актовете по преразглеждане подлежат на съдебен контрол.“

⁽¹²⁴⁾ Член 11, параграф 5 от ДУП (2024 г.).



Потвърждаване на алтернативите на задържането

Решение за прилагане на алтернативи на задържането следва да бъде потвърдено, когато основанията за задържане продължават да са приложими и: i) не са възникнали нови относими към него обстоятелства по случая или ii) не може да бъде приложена друга ефективна алтернатива на задържането.

Освобождаване на съответното лице

В член 11, параграф 5 от ДУП (2024 г.) и член 15, параграф 2 от Директивата за връщането се определя, че когато в резултат на проведения съдебния контрол бъде установено, че задържането е незаконосъобразно, съответното лице се освобождава незабавно (вж. [Насока 10](#)).

Освен това текущите административни процедури, които се отнасят до основанията за задържане, се провеждат с дължимата грижа. Забавянията при административните процедури, които не могат да бъдат вменени в отговорност на съответното лице, не оправдават продължаване на задържането ⁽¹²⁵⁾.

В рамките на процедурата по връщане засегнатото лице се освобождава незабавно, когато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за извеждане ⁽¹²⁶⁾.

Преминаване от алтернативи на задържането към задържане

Ако националното законодателство позволява, компетентният съдебен орган за съдебния контрол може да реши да отмени алтернативите на задържането и да приложи задържане. В този случай се прилагат всички прерогативи и гаранции, които са в сила за всяко първоначално решение за задържане. Те включват спазване на стандартите в областта на основните права и на националните закони, редовно преразглеждане на решението, както и съблюдаване на принципите, че задържането е крайна мярка, трябва да е необходимо, пропорционално и с възможно най-кратък срок. Преминаването от алтернативи на задържането към задържане може да се извърши в различни случаи, както е разгледано в примерите по-долу.

- **Неизпълнение на задълженията във връзка с предоставянето на убежище или връщане**

Ако лице не сътрудничи в процеса на предоставяне на убежище или връщане, например като не се явява на интервюта, не предоставя необходимите документи, възпрепятства процеса на връщане без основателна причина или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането, органите могат да решат, че е необходимо задържане ⁽¹²⁷⁾.

⁽¹²⁵⁾ Член 11, параграф 1, втора алинея от ДУП (2024 г.). Понякога в процедурата за връщане забавянето на административните процедури може да е по вина на държавата на произход, т.е. забавяне при получаването на необходимата документация от трети страни. В такива случаи, въпреки че закъсненията не може да бъдат вменени в отговорност на ГТД, продължаването на задържането е законосъобразно на основание член 15, параграф 6, буква б) от Директивата за връщането.

⁽¹²⁶⁾ Член 15, параграф 4 от Директивата за връщането.

⁽¹²⁷⁾ Член 15, параграф 1 от Директивата за връщането; член 5, параграф 3 от Регламента относно процедурата на границата за връщане.





- **Неспазване на условията**

Ако дадено лице не спазва условията, определени в приложената алтернатива на задържането, тя може да бъде обявена за недействителна. При продължаващо неспазване органите може да решат да обмислят задържане като необходима мярка за гарантиране на спазването на имиграционните процедури.

- **Повишен риск от укриване**

Ако има обективни данни за повишен риск от укриване, органите могат да преразгледат целесъобразността на задържането. Например отхвърлянето на молбата за убежище на лицето може да доведе до повишен стрес или страх от депортиране, което увеличава вероятността от укриване.

- **Повишена заплаха за обществения ред или националната сигурност**

Ако има обективни данни за повишена заплаха за националната сигурност или обществения ред, органите могат да преразгледат решението си за задържане. Това може да включва случаи, в които има достоверни обективни данни за участие в престъпни дейности или връзки с групи, които застрашават обществената сигурност, въпреки че в такива случаи държавите членки трябва приоритетно да предприемат наказателно преследване и задържане съгласно наказателното право ⁽¹²⁸⁾.

Преминаване от задържане към алтернативи на задържането

И обратно, преразглеждането може да преобразува предишно решение за задържане в решение за прилагане на алтернативи на задържането въз основа на промени в индивидуалните обстоятелства и на преценка, че действително целесъобразни са алтернативи на задържането.

Такъв може да бъде случаят например, когато има промени в семейния живот (като раждане на дете) или когато по време на задържането се появят уязвимости или други медицински състояния, които са несъвместими със задържането и не могат да бъдат лекувани по подходящ начин в местата за задържане ⁽¹²⁹⁾.

Решението за преминаване от задържане към алтернативи на задържането може да бъде взето и в резултат на новопоявили се признаци, че съответното лице може да се нуждае от специални условия на приемане ⁽¹³⁰⁾, както и в резултат на извършена съответна оценка ⁽¹³¹⁾.

Освен това, ако задържаното лице получи парични средства след решението за задържане, органите могат да сметнат това за ново обстоятелство, което може да доведе до вземане на решение за освобождаване на лицето под гаранция (вж. [Насока 3](#), бележка под линия [41](#)).

⁽¹²⁸⁾ Съображение 30 от ДУП (2024 г.).

⁽¹²⁹⁾ Член 13, параграф 1 от ДУП (2024 г.).

⁽¹³⁰⁾ Член 10, параграф 3 от ДУП (2024 г.).

⁽¹³¹⁾ Член 25 от ДУП (2024 г.).



Промяна на алтернативата(ите) на задържане

Процесът на преразглеждане може да потвърди необходимостта от алтернативи на задържането, като същевременно разпорежи да бъдат променени видът или изискванията на действащите алтернативи на задържането. На практика са възможни следните резултати:

- прилагане на нов вид алтернативи на задържането или, ако това е предвидено в националното право, съчетание от нови алтернативи на задържането, които се считат за по-ефективни;
- съчетаване на въведената алтернатива на задържането с друга;
- промяна на изискванията на действащите алтернативи на задържането, така че те по-точно да отговарят на индивидуалните потребности и обстоятелства.

Уведомление за отмяна

Когато алтернативи на задържането бъдат отменени, съответното лице задължително се уведомява незабавно и в писмена форма.

Що се отнася до уведомяването за решението (вж. [Насока 6](#)), писменото уведомление за отмяната следва да бъде предоставено във формат, който е достъпен за лицето, като се вземат предвид евентуални езикови бариери или бариери, свързани с грамотността. То следва да включва подробно обяснение на причините, поради които са отменени алтернативите на задържането, като се посочват конкретни опасения или фактори, които са довели до преоценка на рисковия профил на лицето, напр. предишни случаи на укриване или неспазване на условията. Освен това в уведомлението следва да се предоставя ясна информация относно правото да се оспори решението за отмяна на алтернативите на задържането, както и указания за това как може да се започне този процес и да се представят допълнителна информация или доказателства за преразглеждане на решението.

Когато е предвидено, лицата следва да бъдат насочени към служби за подкрепа или организации, които могат да предоставят помощ и насоки по време на този преходен период, включително доставчици на правна помощ, общностни организации или агенции за социални услуги.



Отмяна на алтернативите на задържането: непридружени деца

Когато се преценява дали да бъдат отменени алтернативи на задържането за непридружени деца, от решаващо значение е да се отдаде предимство на техния висш интерес и да им се предостави възможност да бъдат изслушани във всички съдебни и административни производства, които ги засягат. В хода на изпълнението на алтернативи на задържането непридружените деца често установяват порядки и взаимоотношения в общността, които им дават стабилност и сигурност. Внезапните промени в условията на живот могат значително да нарушат стабилността им и да повлияят на емоционалното и психологическото им благосъстояние.

Ако прехвърлянето е необходимо и е във висшия интерес на детето, следва да се осигури постоянно наблюдение и подкрепа, за да се гарантира, че преходът се извършва по начин, който насърчава благосъстоянието на детето и зачита неговите права.



Съображения, свързани с процедурите на границата

По време на процедурите на границата преразглеждането на задържането следва да се извършва през редовни интервали. Също така следва да се извършва преразглеждане на алтернативите на задържането, в съответствие с националното законодателство. При определяне на честотата на преразглеждането органите задължително вземат предвид факта, че процедурите на границата трябва да бъдат завършени в кратки срокове. Съответното лице също трябва да може да поиска преразглеждане, особено ако в неговия случай са възникнали нови обстоятелства.

В допълнение към периодичното преразглеждане, от решаващо значение е непрекъснатото наблюдение. Това включва проследяване в реално време на спазването на изискванията на алтернативите на задържането. Всякакви признаци за неспазване на изискванията или повишен риск от укриване трябва да бъдат повод за незабавно преразглеждане на мярката, за да се прецени целесъобразността на въведената алтернатива.

Процесът на преразглеждане следва да бъде достатъчно гъвкав, за да позволи бързото разрешаване на евентуални проблеми, които може да възникнат. Ако дадена алтернатива се окаже неефективна или неподходяща, органите трябва да са готови бързо да приложат по-подходяща мярка. Това може да включва преминаване от един вид алтернатива на задържането към друг, увеличаване на предоставяната подкрепа или, когато е необходимо, обмисляне на задържане, ако другите възможности не могат да бъдат приложени ефективно.





Прекратяване на алтернативите на задържането

Насока 10

Алтернативите на задържането задължително имат временен характер

Алтернативите на задържането следва да са с ограничена продължителност

Както е посочено в член 11, параграф 1 от ДУП (2024 г.), задържането следва да бъде допустимо „за възможно най-кратък срок и задържането продължава само докато са приложими основанията“.

По същия начин в член 15, параграф 1 от Директивата за връщането се посочва, че „[в] сяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури“. В рамките на процедурата за връщане държавите членки могат да задържат ГТД, спрямо които се прилага процедура за връщане, за максимален срок от 18 месеца ⁽¹³²⁾. Задържането обаче трябва да бъде прекратено, ако „вече не съществува разумна възможност за извеждане“ ⁽¹³³⁾.

Във всеки случай задържането не следва да продължава по-дълго от необходимото за постигане на легитимната цел на държавата. В националното законодателство следва да е посочен максималният срок на задържане; както препоръчва ВКБООН ⁽¹³⁴⁾, задържането за неопределен срок следва да се счита за произвол.

Вследствие на това продължителността на алтернативите на задържането също трябва да бъде ограничена. В решението за прилагане на алтернатива на задържането следва да се определя максималният срок, за който тя може да се прилага.

⁽¹³²⁾ Член 15, параграфи 5–6 от Директивата за връщането.

⁽¹³³⁾ Член 15, параграф 4 от Директивата за връщането.

⁽¹³⁴⁾ ВКБООН, [Detention Guidelines](#) (Насоки относно задържането), цитирани по-горе, бележка под линия 14, насока 6.





Изтичане на срока на правното основание за алтернативи на задържането

Алтернативите на задържането са приложими само ако е налице правно основание за задържане (вж. [Насока 1](#)). Ако се прекрати наличието на правното основание, напр. след съдебен контрол, тогава алтернативите на задържането вече не са приложими и трябва да бъдат отменени незабавно, тъй като нямат правно основание (вж. [Насока 9](#)). В този случай все още би било възможно да се прилагат ограничения на свободата на движение съгласно член 9 от ДУП (2024 г.) (вж. [Насока 2](#)).



Съображения, свързани с процедурите на границата

Строгите крайни срокове на процедурите на границата (12 седмици за процедурата на границата за предоставяне на убежище и 12 седмици за процедурата на границата за връщане) на практика изключват възможността за неограничено прилагане на задържането и алтернативите на задържането.

Това обаче не означава, че съответното лице трябва да бъде задържано или да изпълнява задълженията, установени от алтернативите на задържането, за цялата продължителност на процедурите на границата, без да се засяга член 54, параграф 1 от РПУ. Необходимо е органите да извършват непрекъсната оценка на индивидуалните обстоятелства. Ако по молба за международна закрила не може да бъде взето решение по същество в рамките на процедурата на границата за предоставяне на убежище, задържането или алтернативите на задържането може да бъдат прекратени. Например, когато кандидатът е задържан (или му е наложена алтернатива на задържането) на основание вземане на решение относно правото на влизане на територията и такова право му бъде предоставено, кандидатът трябва да бъде насочен от процедурата на границата за предоставяне на убежище към редовната процедура за предоставяне на убежище. В този случай националните органи могат да решат да приложат отново алтернативи на задържането (или, ако е необходимо, задържане) по време на процедурата за предоставяне на убежище, ако са приложими съответните изисквания (т.е. налице са други основания за задържане).



Приложение 1. Обобщаваща таблица за насоките

Определяне на алтернативи на задържането	Насока 1	Алтернативите на задържането трябва да се прилагат само при наличие на законно основание за задържане
	Насока 2	Алтернативите на задържането не трябва да са равностойни на лишаване от свобода
Въвеждане на алтернативи на задържането	Насока 3	Алтернативите на задържането трябва да бъдат въведени със закон, в който следва ясно да се посочва компетентният орган за приемането и изпълнението им, критериите за тяхното прилагане и наборът от налични възможности
	Насока 4	Алтернативите на задържането трябва да съблюдават основните стандарти и принципи в областта на правата на човека
Вземане на решение за алтернативи на задържането	Насока 5	Преди да се прибегне до задържане, трябва да бъдат надлежно разгледани и отхвърлени алтернативите на задържането в съответствие с принципите на необходимост и пропорционалност
	Насока 6	Алтернативите на задържането трябва да се основават на оценка на всеки отделен случай и да отчитат индивидуалните обстоятелства и специфичните нужди.
	Насока 7	По правило алтернативи на задържането задължително се прилагат винаги, когато се разглежда мярка за задържане на деца, при спазване на принципа за висшия интерес на детето
Изпълнение на алтернативите на задържането	Насока 8	Алтернативите на задържането трябва да се изпълняват по най-ефективния начин, като бъдат въведени гаранции и процедури за повишаване на степента на спазване на изискванията
Съдебен контрол на алтернативите на задържането	Насока 9	Алтернативите на задържането задължително подлежат на съдебен контрол, при който се вземат под внимание всички промени в индивидуалното положение
Прекратяване на алтернативите на задържането	Насока 10	Алтернативите на задържането задължително имат временен характер



Приложение 2. Контролни списъци за насоките



Контролен списък — Определяне на алтернативи на задържането

Насока 1: Алтернативите на задържането трябва да се прилагат само при наличие на законно основание за задържане

- Основанията за задържане са ясно регламентирани в националното законодателство.
- Установено е легитимно основание за задържане в конкретния случай.

Насока 2: Алтернативите на задържането не трябва да са равносилни на лишаване от свобода

- По своя характер алтернативите на задържането не са свързани с лишаване от свобода и са по-леки ограничителни мерки от лишаването от свобода.
- Ограниченията на правата и свободите, наложени в конкретния случай, разглеждани поотделно или в тяхната съвкупност, не водят до ситуация, съизмерима със задържане.



Контролен списък — Въвеждане на алтернативи на задържането

Насока 3: Алтернативите на задържането трябва да бъдат въведени с национални закони, в които следва ясно да се посочва компетентният орган за приемането и изпълнението им, критериите за тяхното прилагане и наборът от налични възможности

- Алтернативите на задържането са определени в националното законодателство.
- Налични са най-малко две алтернативи на задържането.
- Съответните закони определят компетентният орган за приемането и изпълнението на алтернативи на задържането.
- Не се допуска задържане на лице на основание, че няма налични алтернативи на задържането.

Насока 4: Алтернативите на задържането трябва да съблюдават ключовите основни стандарти и принципи в областта на правата на човека

- Алтернативите на задържането зачитат принципа на недискриминация.
- Алтернативите на задържането зачитат достойнството на личността и не водят до, нито се изразяват в изтезания, нечовешко или унизително отношение или наказание.
- Алтернативите на задържането зачитат правото на неприкосновеност на личния живот и не представляват произволна или неправомерна намеса в личния живот на съответното лице.



- Алтернативите на задържането зачитат правото на здраве, включително като осигуряват задоволяването на здравните нужди.
- Алтернативите на задържането зачитат правото на семеен живот, включително като не възпрепятстват лицата да поддържат контакт със семейството си.
- Алтернативите на задържането зачитат висшия интерес на детето, правото на детето на информация и участие, както и правото на детето на образование.
- Алтернативите на задържането зачитат правото на ефективна правна защита.



Контролен списък – Вземане на решение за прилагане на алтернативи на задържането

Насока 5: Преди да се прибегне до задържане, трябва да бъдат надлежно разгледани и отхвърлени алтернативите на задържането в съответствие с принципите на необходимост и пропорционалност

- Алтернативите на задържането се разглеждат, анализират и отхвърлят в конкретния случай, преди да се разгледа мярка за задържане.
- Не се издава автоматично заповед за задържане, преди да се разгледа приложимостта на алтернатива на задържането с оглед на индивидуалното положение на лицето.
- Когато не се прилагат алтернативи на задържането, се посочват причините за това.
- Задържане се прилага само след като се докаже, че то е необходимо за постигане на законните цели в конкретния случай.
- Задържане се прилага само след като се докаже, че причинената вреда от лишаването от свобода е пропорционална на поставените в конкретния случай законни цели.

Насока 6: Алтернативите на задържането трябва да се основават на оценка на всеки отделен случай и да отчитат индивидуалните обстоятелства и специфичните нужди.

- Прилагането на алтернативи на задържането се разглежда въз основа на индивидуална оценка.
- При индивидуалната оценка органите вземат предвид:
 - o спазването в миналото на заповеди на органите или на наложени преди това алтернативи на задържането;
 - o обективни показатели, свързани с риска от укриване, включително всякакъв и обективни данни за предишно укриване, както и фактори, които могат да смекчат и намалят този риск;
 - o степента на съдействие, което оказва съответното лице.
- При индивидуалната оценка органите вземат предвид, наред с другото:
 - o дали лицето е дете (непридружено или не), самотна майка с деца, възрастно лице, бременна жена;





- дали лицето има някакво увреждане или медицинско състояние (физическо или психическо), което е несъвместимо със задържането;
- дали лицето не е жертва на трафик на хора, изтезания, изнасилване или други форми на психологическо, физическо или сексуално насилие, например насилие, основано на пола, генитално осакатяване на жени, детски или принудителни бракове, или насилие, извършено със сексуален, полов, расистки или религиозен мотив.
- При индивидуалната оценка органите вземат предвид дали задържането няма да изложи на сериозен риск физическото и психичното здраве на лицето.
- Идентифицирането и оценката на уязвимостите се извършва от обучен и специализиран персонал.
- Всеки видим признак, твърдение или поведение, указващи, че кандидатът има специални потребности за приемане, се взема надлежно предвид при задържане на кандидата.
- При вземането на решение за най-подходящите алтернативи на задържането или съчетание от тях в конкретния случай:
 - разглежда се и се прилага вариантът с най-ниска степен на намеса;
 - вземат се предвид фактори като вида на алтернативите на задържането, продължителността и въздействието им върху съответното лице;
 - съобразяват се задълженията и условията на алтернативите на задържането (напр. честота на явяване) с конкретния случай.

Насока 7: По правило алтернативи на задържането задължително се прилагат винаги, когато се отнася за деца, при спазване на принципа за висшия интерес на детето

- Когато се прилага задържане (и алтернатива на задържането), се извършва оценка дали е във висшия интерес на детето, след като преди това е извършена оценка на висшия интерес.
- В алтернативите на задържането за непридружени или разделени от семейството им деца се отдава предимство на центровете за настаняване в семейната среда.
- Спазва се принципът за целостта на семейството.
- В алтернативите на задържането е предвидено семействата с деца да бъдат настанявани в подходящи за тях места за настаняване.
- Въведени са предпазни мерки за намаляване на рисковете от насилие, злоупотреба и експлоатация, в съчетание с безопасни, достъпни и поверителни механизми за съобщаване на инциденти в тази връзка.





Контролен списък — Изпълнение на алтернативи на задържането

Насока 8: Алтернативите на задържането трябва да се изпълняват по най-ефективния начин, като бъдат въведени гаранции и процедури за повишаване на степента на спазване на изискванията

Документи

- На физическите лица, за които се прилагат алтернативи на задържането, своевременно се издават документи, които удостоверяват техния статут.

Достойни условия и достъп до услуги

- Кандидатите за международна закрила, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, имат достъп до материални и нематериални условия на приемане, както е посочено в ДУП (2024 г.), като се взема предвид и видът на прилаганите в конкретния случай алтернативи на задържането.
- Докато трае процедурата за връщане, гражданите на трети държави, на които е предоставен срок за доброволно напускане, имат достъп до ключови услуги, например здравни грижи и образование за децата.

Достъп до информация

- Лицата, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, се уведомяват своевременно за алтернативната схема, прилагана в техния случай, за техните права и задължения, включително за последиците от неспазването им.
- Информацията се предоставя писмено, в кратка, прозрачна, разбираема и лесно достъпна форма.
- Когато обстоятелствата го изискват, информацията се предоставя също устно или във визуална форма, например чрез видео и пиктограми.
- Информацията се предоставя на език, който лицето разбира.
- Информацията е адаптирана към специфичните нужди и индивидуалното положение на въпросното лице.
- Осигурява се устен преводач, ако обстоятелствата го изискват.
- Проверява се дали информацията се разбира от съответното лице.

Правни консултации и правна помощ

- Лицата, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, имат своевременно достъп до правни консултации и правна помощ.
- Правните консултации са безплатни.
- Съответното лице се уведомява за възможността да поиска правни консултации най-късно при регистрацията.
- По време на процедурата за обжалване на отрицателно решение за предоставяне на убежище или за връщане лицето може да поиска безплатна правна помощ.





Управление на случаите

- Лицата, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, се подпомагат от интервюист при решаването на техния случай.

Обучение

- Съответните служители, в т.ч. полицията, граничните служители, имиграционните служби и съдиите, са преминали всеобхватно обучение, за да се гарантира способността им да вземат информирани решения и да управляват случаите при надлежно отчитане на благосъстоянието на съответното лице и зачитане на основните права.

Оценяване на алтернативите на задържането

- Създаден е механизъм за редовна оценка на цялостната ефикасност и ефективност на алтернативите на задържането.
- Системно се събират количествени и качествени данни по различни показатели, напр. за степента на спазване на изискванията, случаите на укриване, ефективността по отношение на разходите, въздействието на алтернативите на задържането върху основните права и върху общностите, достъпността и използването на услуги.
- Въведени са безопасни и поверителни механизми за съобщаване за инциденти във връзка с насилие, злоупотреба и експлоатация, и те са достъпни за лицата, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането.
- Лицата, спрямо които се прилагат алтернативи на задържането, имат достъп до ефективен механизъм за подаване на жалби и ответна реакция, ако е приложимо.





Контролен списък – Съдебен контрол на алтернативите на задържането

Насока 9: Алтернативите на задържането задължително подлежат на съдебен контрол, при който се вземат под внимание всички промени в индивидуалното положение

Първоначален съдебен контрол

- Приложимостта на алтернативи на задържането в конкретния случай се (пре)разглежда по време на първоначалния съдебен контрол на задържането.

Периодично преразглеждане

- Периодичното преразглеждане на задържането се извършва на редовни интервали от време, за да се провери дали първоначалните основания за задържането продължават да са в сила, както и дали продължават да са спазени изискванията за необходимост и пропорционалност.
- Алтернативите на задържането се (пре)разглеждат периодично.
- Задържането на непридружени деца винаги подлежи на периодично служебно преразглеждане.

Специфични процедури за преразглеждане

- Ако това е предвидено в националното законодателство, алтернативите на задържането се (пре)разглеждат чрез специални процедури за преразглеждане по искане на съответното лице.

Уведомяване за отмяна на алтернативи на задържането

- В случай на отмяна на алтернативи на задържането съответното лице се уведомява незабавно писмено в достъпен за него формат и на език, който разбира.
- Уведомлението съдържа обяснение за причините за отмяната на алтернативите на задържането.
- Уведомлението съдържа информация относно правото и условията за оспорване на решението за отмяна на алтернативите на задържането.



Контролен списък – Прекратяване на алтернативите на задържането

Насока 10: Алтернативите на задържането задължително имат временен характер

- Максималната продължителност на алтернативите на задържането се определя в решението, с което се разпорежда алтернативната мярка.
- Ако основанието за задържане отпадне, отпада и алтернативата на задържането.





Приложение 3. Скрининг и процедури на границата

Новият пакт за миграцията и убежището

С новия Пакт за миграцията и убежището се въвеждат нови правила, целящи хармонизиране на начина, по който държавите членки управляват миграционните потоци, когато хора пристигат по нередовен начин на външните граници на ЕС, и ги насочват към подходящата процедура. В действителност с Пакта се въвежда нова задължителна процедура на границата за предоставяне на убежище за експедитивно разглеждане на молбите за международна закрила, както и процедура на границата за връщане с цел бързо връщане на лица, на които не е предоставена международна закрила.

В новата система три законодателни акта са от решаващо значение за процедурите на външните граници: 1) Регламента относно скрининга; 2) РПУ (в частта, в която е предвидена процедурата на границата за предоставяне на убежище); и 3) Регламента относно процедурата на границата за връщане. Въпреки че се съдържат в различни правни инструменти, разпоредбите имат за цел създаването на един цялостен работен процес за ефективно управление на миграционните потоци по външните граници.

Скрининг

Скрининг се прилага за граждани на трети държави, които не отговарят на условията за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници, и:

- са заловени във връзка с незаконно преминаване на външна граница; или
- са свалени на брега след операция по търсене и спасяване; или
- са кандидатствали за международна закрила на граничните контролно-пропускателни пунктове на външната граница или в транзитните зони; или
- пребивават незаконно на територията, след като са преминали външна граница по неразрешен начин, и още не са били подложени на скрининг ⁽¹³⁵⁾.

Скринингът служи като инструмент за събиране на първоначална информация за лицето и в помощ на органите да насочат лицето към подходящата процедура. Поради това скринингът предхожда процедурата на границата за предоставяне на убежище и не е част от нея.

Скринингът трябва да бъде извършен в рамките на 7 дни на външните граници или в рамките на 3 дни, ако се установи, че дадено лице пребивава незаконно на

⁽¹³⁵⁾ Член 5, параграфи 1—2 и член 7, параграф 1 от Регламента относно скрининга.



територията ⁽¹³⁶⁾. Тези срокове не могат да бъдат удължавани и лицето следва да бъде насочено към подходящите процедури и органи (за предоставяне на убежище или връщане) преди изтичането на крайния срок.

Скринингът включва следните стъпки:

- предоставяне на информация;
- предварителна проверка на здравословното състояние и проверка на уязвимостта;
- определяне на възрастта, ако е необходимо;
- установяване или проверка на самоличността;
- регистриране на биометрични данни;
- проверка за сигурност;
- попълване на формуляр за скрининг;
- насочване към подходящия орган.

Когато скринингът приключи или срокът изтече, ГТД се насочва или към органите, компетентни за връщането, или, ако е подал молба за международна закрила преди или по време на скрининга — към органите, компетентни за регистриране на молбата за предоставяне на убежище ⁽¹³⁷⁾. Във втория случай се прилага ДУП (2024 г.) в нейната цялост. Следователно съоръженията, използвани за скрининга, трябва да бъдат подходящи за осигуряване на условия на приемане в съответствие с ДУП (2024 г.).

По време на скрининга от лицето се изисква да остане на разположение на компетентните органи на специално определено за целта място, разположено на външните граници или в близост до тях, или, вместо това, на други места в рамките на националната територия ⁽¹³⁸⁾. Държавите членки трябва да предприемат мерки за предотвратяване на укриването, например чрез ограничаване на свободата на движение ⁽¹³⁹⁾.

Във всеки случай задържането по време на процеса на скрининг трябва да е съобразено с принципите на законност, необходимост и пропорционалност (вж. Насока 5). По време на скрининга не се извършва автоматично задържане. Ако се прилага, при задържането трябва да бъдат спазени процесуалните гаранции, предвидени в ДУП (2024 г.) или в Директивата за връщането, в зависимост от това дали лицето кандидатства за международна закрила, или не.

⁽¹³⁶⁾ Вж. член 7, параграф 1 от Регламента относно скрининга, „Държавите членки извършват скрининга 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 още не са били подложени на скрининг в държава членка...“

⁽¹³⁷⁾ Член 18, параграфи 1 и 2 от Регламента относно скрининга.

⁽¹³⁸⁾ Член 6 и член 8, параграф 1 от Регламента относно скрининга.

⁽¹³⁹⁾ За по-подробна информация относно принципите, уреждащи свободата на движение и свързаните с това ограничения, можете да направите справка в Съвет на Европа, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#) (Ръководство по член 5 от Конвенцията — Право на свобода и сигурност), 2014 г.



Процедурата на границата за предоставяне на убежище

Ако ГТД е подал молба за международна закрила по време на скрининга, държавата членка е задължена да проведе процедурата на границата за предоставяне на убежище за кандидати, които:

- умишлено са подвели органа, като са представили невярна информация/ документи или са укрили относима информация/документи;
- представляват заплаха за националната сигурност или обществения ред; или
- идват от държава с нисък дял на решенията за предоставяне на международна закрила, постановени от решаващия орган ⁽¹⁴⁰⁾.

Държавата членка може да приложи процедурата на границата за предоставяне на убежище също и за други категории молби въз основа на други основания, с цел ускорено разглеждане по същество или недопустимост.

Процедурата на границата за предоставяне на убежище **не може да се прилага** в следните случаи:

- когато кандидатът е непридружено дете, освен ако то представлява заплаха за националната сигурност или обществения ред;
- когато основанията за отхвърляне на молбата като недопустима или основанията за ускорено разглеждане не са приложими;
- ако не могат да бъдат предоставени/удовлетворени специални процедурни гаранции или потребности за приемане;
- в случай на относими медицински причини;
- когато гаранциите и условията за задържане не са изпълнени и процедурата на границата не може да бъде приложена по отношение на кандидата, без да се използва задържане.

В тези случаи на кандидата трябва да бъде разрешено да влезе на територията на държавата членка и той трябва да бъде насочен към редовната процедура за предоставяне на убежище.

Процедурата на границата за предоставяне на убежище, от регистрирането на молбата до вземането на решението (включително обжалването), трябва да приключи в рамките на 12 седмици. След изтичането на този срок на кандидата трябва да се разреши да влезе на територията на държавата членка ⁽¹⁴¹⁾.

Ако решението по същество на молбата за убежище е отрицателно, то следва да бъде издадено заедно с решение за връщане. Двете могат да бъдат обжалвани заедно.

⁽¹⁴⁰⁾ Член 45, параграф 1 от РПУ.

⁽¹⁴¹⁾ Член 51, параграф 2 от РПУ





И обратното, ако решението е положително, трябва да бъде издадено разрешение за престой и да се разреши влизането на територията.

Приемането на кандидати в рамките на процедурата на границата за предоставяне на убежище следва да отговаря на изискванията, определени в ДУП (2024 г.). Особено внимание трябва да се обърне на това да се гарантира, че семействата с деца пребивават в приемни центрове, съобразени с висшия интерес на детето, с адекватен стандарт на живота с оглед на физическото, умственото, духовното, моралното и социалното развитие на детето ⁽¹⁴²⁾.

Процедурата на границата за връщане

Процедурата на границата за връщане се прилага за граждани на трети държави, чиято молба е била отхвърлена в рамките на процедурата на границата за предоставяне на убежище ⁽¹⁴³⁾, освен ако националният орган не реши да не прилага Директивата за връщането ⁽¹⁴⁴⁾.

Трябва да се предостави срок за доброволно напускане, освен ако съществува опасност от укриване, молбата е била отхвърлена като явно неоснователна или лицето представлява заплаха за обществения ред и обществената или националната сигурност. Този срок трябва да бъде предоставен само при поискване и не може да надвишава 15 дни. За да бъде предоставен срокът за доброволно напускане, лицето трябва да предаде на органите всички валидни документи за пътуване, с които разполага, за да се предотврати укриване ⁽¹⁴⁵⁾.

Ако решението за връщане не може да бъде изпълнено в срок от 12 седмици, се провежда редовна процедура за връщане в съответствие с разпоредбите, предвидени в Директивата за връщането ⁽¹⁴⁶⁾.

На лицата в процедурата на границата за връщане следва да бъдат гарантирани общите условия на приемане и здравни грижи, равностойни по стандарт на тези за кандидатите за международна закрила ⁽¹⁴⁷⁾.

Лице в процедурата на границата за връщане може да бъде задържано или да му бъде наложена мярка с алтернативи на задържането ⁽¹⁴⁸⁾.

⁽¹⁴²⁾ Член 54, параграф 2 от РПУ.

⁽¹⁴³⁾ Член 1, параграф 1 от Регламента относно процедурата за връщане на границата.

⁽¹⁴⁴⁾ Член 2, параграф 2, буква а) от Директивата за връщането,

⁽¹⁴⁵⁾ Член 4, параграф 5 от Регламента относно процедурата на границата за връщане.

⁽¹⁴⁶⁾ Член 4, параграф 4 от Регламента относно процедурата на границата за връщане.

⁽¹⁴⁷⁾ За повече информация вж. член 4, параграф 2 от Регламента относно процедурата на границата за връщане, според който „[у]словията на тези места трябва да отговарят на стандарти, равностойни на стандартите за материалните условия на приемане и здравни грижи в съответствие с членове 19 и 20 от Директива (ЕС) 2024/1346 на Европейския парламент и на Съвета, тъй като се прилагат за лица, които все още се считат за кандидати“.

⁽¹⁴⁸⁾ Член 5, параграфи 1—3 от Регламента относно процедурата на границата за връщане,





Правната фикция за недопускане на влизане

Понятието „фикция за недопускане на влизане“ в контекста на скрининга и процедурите на границата се отнася до правен и административен конструкт, използван при управлението и обработването на случаи на лица, включително кандидати за международна закрила, които пристигат на границите, но не са официално допуснати на територията на държавата членка. Това означава, че лицето се третира сякаш не е влязло законно в страната, въпреки че физически се намира на границата или в транзитна зона в рамките на държавата. Хартата, както и международното право в областта на правата на човека и международното бежанско право, продължават да се прилагат.

На ГТД не следва да се разрешава да влиза на територията на държавата членка по време на скрининга, процедурата на границата за предоставяне на убежище и процедурата на границата за връщане ⁽¹⁴⁹⁾. За тази цел държавите членки следва да предвидят разпоредби в националното си законодателство, а лицата следва да останат на разположение на органа в местата, предназначени за скрининг ⁽¹⁵⁰⁾. Всякакви мерки за предотвратяване на неразрешено влизане на територията от кандидати за международна закрила трябва да бъдат в съответствие с ДУП (2024 г.) ⁽¹⁵¹⁾.

Скринингът и процедурите на границата по правило се извършват в близост до външните граници или транзитните зони. Друга възможност е те да се провеждат на определени места в рамките на територията, където от лицето се изисква да пребивава ⁽¹⁵²⁾. ДУП (2024 г.) предоставя на държавите членки известна гъвкавост при определянето на мястото на провеждане на процедурите на границата. Тази гъвкавост им помага да създадат достатъчен капацитет и логистична организация, необходими за прилагането на директивата.

Друг елемент, който трябва да се вземе предвид, е предоставянето на необходимата подкрепа на лица със специални процедурни потребности. Също така важен елемент е мястото, където се предвижда да се изпълняват алтернативите на задържането, като се обръща особено внимание на достъпа до услуги.

В тази рамка държавите членки могат да ограничат свободата на движение на кандидата на основание член 9 от ДУП (2024 г.), като определят изискване към кандидата да пребивава на определено място или да се явява редовно пред органите. Ограниченията на основание член 9 от ДУП (2024 г.) обаче не представляват задържане, нито алтернативи на задържането, които са регламентирани в член 10 от ДУП (2024 г.) (вж. [Насока 2](#)).

⁽¹⁴⁹⁾ Член 6 от Регламента относно скрининга, член 43, параграф 2 от РПУ и член 4, параграф 1 от Регламента относно процедурата на границата за връщане.

⁽¹⁵⁰⁾ Член 6 от Регламента относно скрининга.

⁽¹⁵¹⁾ Член 43, параграф 2 от РПУ.

⁽¹⁵²⁾ Член 8, параграф 3 от Регламента за скрининга, член 54, параграф 1 от РПУ и член 4, параграф 2 от Регламента относно процедурата на границата за връщане.



Процедурите за скрининг и процедури на границата

Ако ГТД подава молба за международна
закрила

Ако молбата за международна закрила бъде отхвърлена

Скрининг

Изпълнява се за 7 дни на външната
граница или за 3 дни в рамките на
територията на страната



- Предоставяне на информация
- Предварителна проверка на здравословното състояние и на уязвимостта
- Определяне на възрастта (ако е необходимо)
- Установяване или проверка на самоличността
- Регистриране на биометрични данни
- Проверка за сигурност
- Попълване на формуляр за скрининг
- Насочване към подходящата процедура

Процедура на границата за предоставяне на убежище

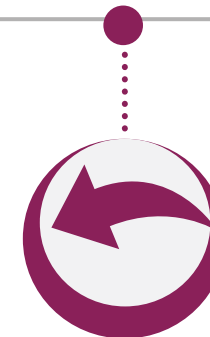
Изпълнява се за 12 седмици



- Предоставяне на информация
- Регистрация и подаване
- Определяне на компетентната държава членка
- Решение за предоставяне на убежище и връщане
- Обжалване — Искане за оставане
- Решение по искането за оставане
- Съдебно заседание
- Решение на апелативния орган

Процедура на границата за връщане*

Изпълнява се за 12 седмици



- Предоставяне на информация
- Съвети по въпросите на връщането (прилага се на всички етапи от процеса на връщане)
- Потвърждаване на самоличността на лицето и получаване на валиден документ за пътуване (ако е необходимо).
- Оценка на условията за връщане и произтичащите от това договорености.
- Осъществяване на връщането (доброволно връщане/напускане или извеждане)

* Действителната процедура все още не е установена. Поради това редът на стъпките по-долу може да бъде променен и/или да бъдат добавени допълнителни стъпки.

* Издаването на решение за връщане и последващо обжалване не са включени, тъй като в съответствие с член 37 от процедурата на границата за предоставяне на убежище, решението за връщане се постановява като част от решението, с което се отхвърля молбата за международна закрила.





Приложение 4. Речник на термините

Термин	Определение	Източник
Връщане	процесът на връщане на гражданин на трета страна — при доброволно или принудително изпълнение на задължение за връщане — във: — неговата страна на произход, или — страна на транзитно преминаване в съответствие със споразумения на Общността или двустранни споразумения за обратно приемане или други договорености, или — трета страна, в която гражданинът на трета страна доброволно решава да се върне и в която ще бъде приет.	Член 3, параграф 3 от Директивата за връщането
Гражданин на трета страна	всяко лице, което не е гражданин на Съюза и което не се ползва от правото на свободно движение съгласно правото на Съюза.	Произтича от Регламент (ЕС) 2016/399 (Шенгенски регламент)
Дете/ненавършило пълнолетие лице	гражданин на трета държава или лице без гражданство на възраст под 18 години ⁽¹⁵³⁾ .	Член 2, параграф 4 от ДУП (2024 г.)
Доброволно напускане	изпълнение на задължението за връщане в срока, определен за тази цел в решението за връщане	Член 3, параграф 8 от Директивата за връщането
Държава на произход	държавата или държавите, чийто гражданин е лицето, или, ако е лице без гражданство — държавата на предишното му обичайно пребиваване.	Член 3, параграф 13 от Регламент (ЕС) 2024/1347 (регламент относно определянето)

⁽¹⁵³⁾ „Дете“ и „непълнолетен“ се считат за синоними и в настоящата публикация се използват и двата термина. ЕУАА предпочита да използва „дете“, но понятието „ненавършило пълнолетие лице“ се използва, когато е изрично използвано в правна разпоредба или в конкретен член (например в разпоредбите на правото на ЕС в областта на убежището).





Задържане	всяка мярка на изолиране на кандидат от държавата членка в определено място, където кандидатът е лишен от свободата си на придвижване.	Член 2, параграф 9 от ДУП (2024 г.)
Кандидат	гражданин на трета държава или лице без гражданство, което е подало молба за международна закрила, по отношение на която все още не е взето решение.	Колекция от термини на ЕУАА в IATE
Непридружено дете/ненавършило пълнолетие лице	ненавършил пълнолетие, който пристига на територията на държавите членки, без да е придружаван от пълнолетно лице, отговорно за него съгласно правото или практиката на съответната държава членка, за времето, през което съответният ненавършил пълнолетие не е ефективно поставен под грижите на такова пълнолетно лице, включително ненавършил пълнолетие, който е оставен непридружен след влизането му на територията на държавите членки	Член 2, параграф 5 от ДУП (2024 г.)
Нередовен престой	присъствие на територията на държава членка на гражданин на трета страна, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, изложени в член 5 от Регламент (ЕС) 2016/399 (Кодекса на шенгенските граници), или на други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка.	Колекция от термини на ЕС в IATE





Основни права	универсални правни гаранции, без които лицата и групите не могат да гарантират своите основни свободи и човешко достойнство и които се прилагат еднакво за всяко човешко същество, независимо от националност, място на пребиваване, пол, национален или етнически произход, цвят на кожата, религия, език или друг статут съгласно правната система на дадена държава без никакви условия.	Речник на термините в областта на убежището и миграцията на ЕММ
Укриване	В процедурата за предоставяне на убежище: действието, чрез което даден кандидат не остава на разположение на компетентните административни или съдебни органи, например като напуска територията на държавата членка без разрешение от компетентните органи по причини, които не са извън неговия контрол.	Член 2, параграф 12 от ДУП (2024 г.)
	В рамките на процедурата за връщане: действието, чрез което дадено лице се стреми да избегне административни мерки и/или съдебно производство, като не остава на разположение на компетентните органи или на съда.	Колекция от термини на ЕС в IATE
Унизително отношение или наказание	Отношение, което унижава или принизява дадено лице, проявявайки незначитане или принизяване на човешкото му достойнство, или предизвиква чувство на страх, мъка или малоценност, и е способно да сломи моралната и физическата устойчивост на лицето.	Речник на термините в областта на убежището и миграцията на ЕММ





Служба за публикации
на Европейския съюз

