

ЗАДЪРЖАНИ, ВМЕСТО ЗАЩИТЕНИ

Доклад на гражданското общество
за задържането на уязвими търсещи
закрила и нелегални мигранти в
Европейския съюз
(Проект DEVAS)



Резюме

Пълният текст на доклада можете да намерите на адрес: www.bghelsinki.org или www.irseurope.org



РЕЗЮМЕ

Целта на проекта DEVAS бе да се извърши проучване и анализ на уязвимостта при задържаните търсещи закрила и нелегални мигранти: както начинът, по който се справят в условията на задържане лица, които преди това са били уязвими, така и начинът, по който задържането може да доведе до уязвимост при лица, които нямат официално признати характеристики на уязвимост и специални нужди.

Във взаимодействие с НПО в 23 държави членки ЙБС-Европа осигури провеждането на 685 индивидуални интервюта със задържани лица. От размерите и обхвата на извадките става ясно, че въпреки разнообразието в личните обстоятелства на интервюираните, върху всички тях задържането оказва отрицателно въздействие. Освен със задържани лица партньорите по проекта проведеха интервюта със служители в местата за задържане и други НПО, развиващи дейност в такива центрове, както и проучване на националното законодателство в областта на убежището и бежанците. Данните от тях се съдържат във всеки от 22-та национални доклада, публикувани в общия доклад по проекта DEVAS.

Това изследване надгражда над предишни доклади и проекти, чиято цел е да се проучи уязвимостта в местата за задържане. Анализът е насочен към отделни лица и групи с официално признати специални нужди – малолетни и непълнолетни, млади жени с деца, възрастни и лица със заболявания. На анализ е подложено и положението на задържани лица, които често остават незабелязани – самотни млади мъже, лица без заявени нужди, свързани с физическото и психичното им здраве и такива в положение на продължително задържане. Най-важната характеристика на изследването е, че бележи още един етап в дискусиата за уязвимостта и задържането, тъй като резултатите от него почиват предимно на чутите гласове на задържаните. И така, разбирането за уязвимостта в резултат от изследването предава картината на преживяванията на задържаните лица такава, каквато е обрисувана от самите тях.

ЧАСТ 1: КОНСТАТАЦИИ В ДАННИ

ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЯ

Средният образ на задържаното лице в извадката е 30-годишен мъж, който вероятно е от Западна Африка, Южна Азия или Близкия Изток. Жените обаче съставляват почти една четвърт от извадката, като много от тях са от Западна Африка, но и от Източна Европа и Източна Африка.

Данните сочат, че при средна продължителност на задържането 3,56 месеца към момента на провеждане на интервюта с най-продължителни периоди на задържане в извадката са търсещите закрила. При тях задържането е с един месец повече отколкото при нелегалните мигранти. Сред задържаните за периоди от по 5 или 6 месеца 78% са търсещи закрила.

На базата на цялата извадка средната продължителност на задържането към момента на интервюта е 3,01 месеца. Установяват се случаи на задържане както само за един ден, така и за 31 месеца.

ИНФОРМИРАНост

Търсещите закрила са по-слабо информирани относно причините за задържането си отколкото нелегалните мигранти. 1/3 от жените-търсещи закрила не знаят защо са задържани, а почти 40% от задържаните за повече от 3 месеца търсещи закрила почти нямат представа защо са били задържани. 40% от търсещите закрила не са информирани относно производството на определяне на статут.

Информираността относно причините за задържането се увеличава сред по-възрастните: 1/3 от непълнолетните не знаят защо са били задържани, а 76% от непълнолетните-търсещи закрила не са информирани относно производството. Жените, особено тези на възраст между 18 и 24 години знаят по-малко за задържането си и за статута си на имигранти / бежанци отколкото мъжете.

Лицата, пребивавали повече от 3 месеца в условия на задържане, знаят по-малко за обстоятелствата на задържането си и подробностите по случая си отколкото пребивавалите в тези условия по-малко от 3 месеца; 85% от задържаните за четири до пет месеца споделят потребността от повече информация относно положението си.

ПРОСТРАНСТВО В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

Задържаните изразяват подчертано отрицателна нагласа спрямо условията в центровете за задържане. Много от тях се оплакват от нехигиенични тоалетни и бани и мръсни кухни. Значителна част от задържаните оприличават центъра за задържане на затвор.

Търсещите закрила и продължително задържаните лица се оплакват от пренаселеността в центровете по-често отколкото другите. Освен това пребивавалите повече от 3 месеца посочват, че в центъра за задържане почти нямат лично пространство.

ПРАВИЛА В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

Строгий режим, установен в много от центровете, оказва силно отрицателно влияние върху живота на задържаните. Определените часове за хранене, интервалите за почивка и задължителният вечер час карат задържаните да се чувстват като в затвор.

Много от задържаните описват правила, които ги поставят в положение на несравнима изолация в килиите. Това обяснява защо много от тях споделят, че спят прекомерно през деня, поради което страдат от безсъние през нощта. Изолацията и бездействието създават у други чувството на унижение и потъпкано достойнство.

„Неформалните“ правила са също толкова важни както и „формалните“. Някои задържани описват, че към някои лица се прилагат по-облекчени правила поради това, че са облагодетелствани от служителите. Това създава атмосфера на произвол, несигурност и недоверие. При подобни обстоятелства някои задържани стават по-уязвими спрямо други, по-доминантни в социално отношение.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ЗАДЪРЖАНИТЕ С ПЕРСОНАЛА В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

Задържаните по-често общуват с охранителния състав отколкото с другите служители. Начинът на взаимодействие на задържаните със служителите е добър. Задържаните обаче имат критични бележки по

отношение на начина, по който персоналът им съдейства за ежедневните потребности в условията на задържане.

Езикът е важен фактор в отношенията задържани - служители. По-специално децата и жените, участвали в проучването, споделят, че са били дискриминирани поради неспособността си да говорят на езика на персонала.

БЕЗОПАСНОСТ В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

Според задържаните охранителният състав е този, който осигурява безопасността им, докато други задържани лица могат да я застрашат. Въпреки това твърдение произшествията на физическа и словесна злоупотреба са свързани както със служители, така и със задържани лица. В 3/4 от изследваните държави-членки на ЕС бяха регистрирани случаи на физическа злоупотреба, а такива на словесна злоупотреба – в 19 държави-членки. Непълнолетни, жени на възраст между 18 и 14 години и търсещи закрила споделят, че често са били жертви и на двата вида злоупотреба.

Върху усещането за безопасност сред задържаните влияят условията на живот. Прекомерният шум, нехигиеничните условия и подобната на затвор обстановка са сред най-често посочваните фактори, които допринасят за усещането за несигурност.

ДЕЙНОСТИ В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

Продължителното бездействие е присъщо състояние при задържането. Задържаните едва ли могат да си намерят някакво занимание, ако служителите не им организират нещо. Произтичащата от това скука поражда различни степени на стрес. Най-вече задържаните на възраст между 18 и 24 години – преобладаващо жени – посочват състояние на подчертано бездействие в центъра за задържане.

За задържаните има повече възможности за заседнали и физически дейности отколкото за такива, които изискват използването на умствения капацитет. На повечето места се предлагат по-скоро условия за гледане на телевизия, елементарни спортни дейности и общ престой на открито, а не за образователни и религиозни / духовни дейности. Твърде малко са задържаните, които имат възможност да четат книги.

Задържаните искат най-вече или дейности, с които да поддържат връзката с „външния свят“, или нищо. Търсещите закрила и непълнолетните държат особено на по-добрия достъп до интернет и телефон.

На въпроса какви дейности биха желали, огромна част от задържаните отговориха: „свобода“ или „нищо“.

МЕДИЦИНСКО ОБСЛУЖВАНЕ В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

В центровете за задържане обикновено се предоставят само съвсем основни медицински услуги независимо от потребностите на задържаните лица. Като цяло липсват медицински специалисти, като психолози, гинеколози и зъболекари. 87% от лицата посочват, че не получават психологически услуги.

Друг сериозен проблем е езиковата бариера. Задържаните лица изразяват загрижеността си, че не могат да разговарят с медицинския персонал поради това, че не владеят общ език. Често се налага да търсят съдействие от други задържани лица за помощ като единственото решение на проблема. Непълнолетните лица споделят, че често имат затруднения в това отношение.

Повечето задържани се нуждаят от по-добро медицинско обслужване. Над 90% от жените на възраст между 18 и 24 години посочват потребността от по-добро качество на здравните грижи. Много задържани лица споделят, че получават единствено болкоуспокоителни независимо от оплакванията си.

Отрицателното отношение към медицинското обслужване е по-често изразено сред задържаните с престой повече от 3 месеца отколкото сред тези с по-кратък престой. В действителност задържаните лица с отрицателна преценка за качеството на медицинските услуги са пребивавали там средно с 1 ½ месец повече отколкото тези с положителната преценка.

ФИЗИЧЕСКО ЗДРАВЕ В УСЛОВИЯТА НА ЗАДЪРЖАНЕ

Според данните задържането нанася вреди на хората в добро здравословно състояние. Въпреки че някои посочват предишни здравословни проблеми като астма, хронични болки или заболявания повечето твърдят, че са били в сравнително добро физическо състояние при настаняването в центъра за задържане.

Условията на живот в центъра – като липсата на свеж въздух или самото приковаване към мястото, както и съпътстващият задържането психологически стрес – всичко това има вредни последици за физическото състояние.

Продължителността на задържането влошава физическото здраве. Ако 1/4 от задържаните за 1 месец описват физическото си състояние като лошо, 72% от задържаните за 4 до 5 месеца определят физическото си състояние като много лошо.

По-младите задържани лица определят физическото си състояние като лошо по-често отколкото по-възрастните. Непълнолетните и жените на възраст между 18 и 24 години често в сравнение с други описват отрицателно физическото си здравословно състояние.

ПСИХИЧНО ЗДРАВЕ В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

Задържането има много отрицателни последици за психичното здраве на задържаните. Почти половината от лицата в извадката описват психичното си състояние в условията на задържане като лошо.

Самото състояние на задържане е основната предпоставка за описаното от задържаните отрицателно въздействие върху психичното им здраве. Много от тях не можаха да посочат конкретни причини за този ефект. Често обаче използват определения като „шокиран“, „обзет от страх“ и „депресиран“, говорейки за живота си в центъра. Психологическият стрес при задържаните се дължи и на лошите условия на живот, липсата на сигурност за състоянието им и изолацията от „външния свят“. Невъзможността да очертаят някаква бъдеща перспектива за себе си поради липсата на информация и прекъснатата връзка с външния свят водят до огромен психологически стрес. Този стрес често задълбочава състоянието на безпокойство и депресия.

При продължителното задържане се съчетават неблагоприятните последици от задържането: 71% от лицата, прекарвали в състояние на задържане от 4 до 5 месеца, отдават психологическите си проблеми на самото задържане.

Възрастта и правният статут са два важни фактора за индивидуалния начин, по който всяко задържано лице се справя психически с положението си. Непълнолетните и задържаните на възраст от 18 до 24 години често посочват отрицателно въздействие върху психичното здраве. Търсещите закрила изразяват преживения шок от задържането; това съвсем не отговаря на очакванията, с които са се отправили към Европа. Нелегалните мигранти споделят чувството си на безпокойство и несигурност за това какво ги очаква след експулсирането. При 77% от търсещите закрила, обект на процедурата „Дъблин II“, и 55% от „търсещите закрила с отказ“ се установява лошо психично състояние в условията на задържане.

СОЦИАЛНИ КОНТАКТИ В ЦЕНТЪРА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

Условията на задържане влияят отрицателно на нивото и качеството на социални контакти както между задържаните, така и между тях и персонала. Поради смеситата от различни култури, националности и езици в центъра за задържане конфликтите са неизбежни. По-често отрицателно мнение за социалното общуване се споделя от лицата с по-продължителен престой в условията за задържане.

Някои от задържаните лица поради неумението си да общуват на разбираем за останалите език изпадат в уязвимо положение спрямо други по-доминантни социални групи. Непълнолетните и тези на възраст от 18 до 24 години често са свидетели на свади и физическо насилие.

КОМУНИКАЦИЯ С „ВЪНШНИЯ СВЯТ“

Почти половината от лицата в извадката признават, че в приемащата държава-членка нямат роднини или приятели. За задържаните е по-вероятно да получат подкрепа от непознати, отколкото от познати.

За задържаните телефонът е най-широко използваното, а и предпочитаното средство за общуване. Много от тях обаче не могат да използват личните си мобилни телефони, а това е огромна загуба за тях, тъй като в личните мобилни телефони често се съдържат важни данни за контакт.

Особено изолирани от външния свят са търсещите закрила: почти 80% от тях нямат никакви лични посещения от роднини и приятели, а повече от 1/2 нямат роднини или приятели в приемащата държава-членка.

Данните сочат, че младите задържани лица в извадката са особено изолирани от „външния свят“. До 80% от непълнолетните и почти 1/2 от жените на възраст от 18 до 24 години нямат никакви лични посещения. В други случаи се оказва, че хора, задържани за повече 3 месеца, са подчертано изолирани.

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ЗАДЪРЖАНЕТО ВЪРХУ ИНДИВИДА

Голяма част от задържаните изразяват голямо недоволство от качеството на храната в центъра за задържане, а повечето от половината през нощта страдат от безсъние. И двете състояния в голяма степен допринасят за психологическия стрес при задържаните. По-специално, качеството на храната предизвиква общо негодувание сред задържаните. Обичайно явление са липсата на апетит и загубата на тегло. При продължителното задържане тези отрицателни ефекти се засилват.

Според задържаните най-голямата трудност, с която трябва да се борят, е състоянието на задържане. Само по себе си това състояние и произтичащите от него последствия са непреодолима трудност за много от задържаните. Всички те са засегнати независимо от тяхната възраст, пол, правен статут и продължителност на задържането.

Свързаните със задържането трудности присъстват в ежедневието на задържаните; обикновено всяка промяна по отношение на тези трудности е към по-лошо. Пагубна е невъзможността да се очертае перспектива за бъдещето; всъщност 79 не знаят кога ще бъдат освободени.

Трябва да се отбележи, че задържаните лица възприемат себе си положително въпреки враждебната среда. Почти 70% обаче споделят, че задържането неизменно влошава тази нагласа към себе си.

На въпроса дали имат специални потребности повечето задържани не посочват такива за себе си, но с готовност посочват потребностите и уязвимите места на други в тяхното положение. За тези, които признават, че имат специални нужди, е по-вероятно да опишат такива, които не са официално признати: владеене на език, семейни връзки, получаване на информация и възможност за общуване с външния свят. Според задържаните два от най-важните фактори на уязвимост, които забелязват при другите, са владенето на език и семейните връзки.

ЧАСТ 2: АНАЛИЗ

КАКВО ПОКАЗВА ПРОУЧВАНЕТО ЗА „УЯЗВИМОСТТА“?

Данните очертават историята не само на задържани лица, които имат специални потребности, като здравословни проблеми, преживени травми и семейства, за които да се грижат, но и на такива, които стават *уязвими* спрямо отрицателното въздействие на задържането. Някои задържани преценяват, че могат да издържат на враждебната среда, докато други преценяват, че тя лесно ги уврежда. Според някои задържани отрицателните ефекти от задържането настъпват след 1 или 2 месеца; според други обаче те ги засягат още от първия ден.

Картината, очертаваща се въз основа на данните, е на човек, попаднал в капан, от който не може да избяга, което го прави уязвим към вредното влияние на свързаните със задържането фактори. Това означава, че за да се освободи от капана, задържаният трябва да разчита на собствените си способности, на хората в социалната си мрежа и различните фактори в средата. И обратното, същите фактори – лични, социални или свързани със средата – или отсъствието им може всъщност да възпрепятства способността на лицето да намали степента на уязвимост спрямо задържането.

НОВ ПОГЛЕД КЪМ УЯЗВИМОСТТА В УСЛОВИЯТА НА ЗАДЪРЖАНЕ

В контекста на задържането и събраните за DEVAS данни „уязвимостта“ може концептуално да се разгледа като концентричен кръг от лични (вътрешни) и социални фактори и околни фактори (външни), които могат да засилят или отслабят личното положение на индивида. С други думи, наличието или отсъствието на тези фактори може или да помогне на задържаното лице да се справи с отрицателните последици от задържането, или да го изложи на още повече вреди.

Отделните фактори си взаимодействат по различни начини – както положителни, така и отрицателни. Например, установените данни показват, че персоналът в центровете за задържане е важна част от социалната мрежа на задържания. Дискриминиращото отношение и неподходящото поведение от страна на

персонала може да са пагубни за благосъстоянието на задържаните. Ето защо е важно служителите да са добре обучени, за да могат по достоен и хуманен начин да откликват на потребностите на задържаните.

Като друг пример проучването показва, че наличието на информация е важно за задържаните, за да могат да разберат положението си и да упражняват правата си, както и да чертаят планове за бъдещето си. Невъзможността да получават разбираема и ясна информация за положението си и да общуват с подкрепящи мрежи от „външния свят“ може да засили чувството на несигурност, стрес и отчаяние. Всичко това може да спомогне за влошаване на тяхното физическо и психично здраве.

Личните фактори могат да се определят като *съвкупност от личните способности на индивида за дейтелност*. Това е набор от детерминанти, заложиени у всеки човек, които могат да влошат или подобрят способността му да се справя с враждебните ефекти от задържането. Доказано е, че владението на езика, степента на познаване на процедурата за убежище / имиграция и състоянието на физическото и психическото здраве в най-голяма степен влияят на способността на индивида да се справя в условията на задържане.

Социалните фактори могат да се определят като *съвкупност от съществуващата социална мрежа на индивида и наличните средства за общуване с тази мрежа*. Тя обхваща хора, организации или органи в живота на задържаните, които могат да намалят или засилят уязвимостта му към враждебните ефекти на задържането. Тези социални фактори могат да се определят и като „външни фактори“, т.е. като разположени извън обхвата на личното его. Те обаче не съществуват непременно във „външния свят“ като такъв – може да съществуват в социалната мрежа на задържаните в самия център за задържане. Факторите, които най-силно влияят на личното положение на задържаните са семейство, роднини и/или приятели във „външния свят“, самият „външен свят“ (средства за контакт с него), други задържани и служителите в центъра за задържане.

И накрая, околните фактори могат да се определят като *съвкупност от детерминанти, съществуващи в по-широката среда на задържаните, които въпреки, че той не може да контролира или повлияе, може да намалят или засилят уязвимостта му към враждебните ефекти на задържането*. Сред факторите с най-силно въздействие върху степента на уязвимост на задържаните са архитектурата на центъра за задържане, условията и продължителността на задържането и условията на живот в центъра.

ОЦЕНЯВАНЕ НА ПРАКТИКА НА УЯЗВИМОСТТА

Данните сочат, че е възможно задържането да увреди различни типове хора: както такива, които преди това са имали специални нужди, така и здрави хора. Трябва да се подчертае, че при задържането лицето се оказва в състояние на уязвимост още от първия ден, тъй като неизгодното и отслабено положение веднага засяга личното му състояние. Степента на уязвимост на задържаните се променя в зависимост от техните лични качества, факторите в социалната им среда и детерминантите в по-широката им среда.

Чрез този метод на тълкуване се отчитат различните фактори, които способстват за уязвимостта при задържаните търсещи закрила и нелегални имигранти. В действителност той показва, че за всяко лице трябва да се извърши индивидуална оценка на уязвимостта и специалните потребности, които може да обуславят затруднението за справяне в средата на задържане. Единствено по този начин може да се гарантира, че задържането няма да нанесе ненужни вреди на задържаните и че не е несъразмерно спрямо положението им.

ЧАСТ 3: ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

ИЗВОДИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО ПО ПРОЕКТ DEVAS ЗА ПО-НАТАТЪШНО ПРИЛАГАНЕ НА ЗАДЪРЖАНЕТО

От данните е видно, че задържането се прилага в най-различни случаи и ситуации. На задържане могат да станат обект всички: – от търсеци закрила до нелегални имигранти, от непълнолетни до възрастни и от болни до здрави хора – независимо от техните специални нужди и уязвимост. Както показва изследването, задържането се използва по подчертано безразборен начин без да се зачитат личния избор и предпочитания. Проучените случаи сочат положение, при което задържаните лица едва ли могат да направят нещо, за да променят обстоятелствата на средата в центъра за задържане. Те трябва да приемат условията на живот в центъра, както и съжителството с лица с различни националности, култури, дори и личностни особености и характери; трябва да приемат ограниченията върху свободата си на придвижване дори и на територията на центъра. Въпреки че в това отношение в някои държави-членки има изключения за лицата със специални нужди, „обикновеният задържан“ установява, че не може да упражнява правото си на личен избор отвъд определен предел, поради което трябва да приеме задържането така, както се приема наказание, а не административна процедура.

Резултатите показват, че за лицата с официално признати нужди като непълнолетни, млади жени и болни, наистина въздействието от задържането е отрицателно. Средата на възрастните при задържането неизбежно поставя непълнолетните в неизгодно положение, особено ако са непридружени, тъй като те са уязвими към поведението на персонала и атмосферата в центъра, която наподобява затвор. Според констатираните данни жените, особено на възраст между 18 и 24 години, страдат много от неблагоприятното въздействие върху психичното здраве. Възможно е хората със заболявания да не получат нужното им лечение, тъй като в центъра за задържане се предлагат само елементарни медицински грижи. Но според данните от изследването почти във всички случаи е ясно изразено пагубното влияние на задържането. Малцина от задържаните описват положението си като подобро след задържането; също толкова малко споделят, че задържането не ги е засегнало по никакъв начин. Преобладаващата част от задържаните описват сценарий, при който състоянието на задържане е довело до отслабване на личното им положение. Подобната на затвор среда в много от центровете, изолацията от „външния свят“, несигурният информационен поток и нарушената възможност да управляваш живота си се отразяват както на психичното здраве – депресия, несигурност в себе си и психологически стрес, така и на физическото здраве – намален апетит, болести и различни степени на безсъние. Задържането въздейства значително на начина, по който задържаните възприемат себе си. В този смисъл начинът, по който човек възприема себе си е важен показател за ефекта от задържането - като административна мярка то не би трябвало да предизвиква такива пагубни последици.

Най-същественият резултат от изследването по проекта DEVAS е свързан с начина, по който задържането – често предвиждано като инструмент в политиката за убежището и имиграцията на ЕС и държавите членки – води до висока степен на уязвимост при хората. Това поставя въпроса за пропорционалността на задържането и необходимостта от него с оглед на целите, които се преследват чрез използването му, тоест, систематично управление на миграционните потоци, което да спомогне за прилагането на политиките за убежище и миграция в държавите-членки. Изследването показва, че независимо от възможностите за постигане на тези цели *цената на човешкото измерение на задържането е твърде висока* поради това, че:

- отрицателните последици от задържането и вредите върху отделните лица не са съизмерени с действителното им положение, тъй като не са извършили престъпление, а само им е наложена административна мярка; и
- не е необходимо да се задържат хора, за да страдат от вредното влияние на задържането, при положение, че съществуват законоустановени алтернативи без лишаването им от свобода.

ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ОТНОСНО ЗАДЪРЖАНЕТО НА ТЪРСЕЩИ ЗАКРИЛА

Институциите на Европейския съюз и държавите-членки играят важна роля по отношение на приемането на търсещите закрила и отношението към тях на територията на ЕС. Минималните законови стандарти обаче, въведени в края на първия етап на изграждане на Общата Европейска Система за Убежище чрез Директивата 2003/9/ЕО за условията за приемане на търсещи закрила и Дъблинския Регламент 2003/343/ЕО, предоставят много малко насоки за прилагането на задържането към търсещите закрила.

Констатациите от изследването по проекта DEVAS ни дават възможност да представим препоръки, чиято цел е по-нататъшно подобряване на *разработваната от ЕС политика за уязвимостта* в контекста на задържането на търсещи закрила:

1. Търсещите закрила не трябва да бъдат задържани по време на процедурата.

Задържането на търсещи закрила не е подходящо, тъй като не би трябвало да има презумпция нито за това, че са извършили закононарушение, нито за отказ или извеждане от страната, докато са в производството. Освен това присъщата на производството за статут правна сложност предполага, че търсещите закрила трябва да имат по своя воля достъп до всички средства за подкрепа; това не е възможно в затворената среда на задържането. Отрицателното въздействие на задържането и предизвиканата от него уязвимост намаляват способността на търсещия закрила да представи по подходящ начин случая си, при което се поставя под въпрос справедливостта на процедурата за определяне на статут.

2. Алтернативите на задържането за търсещите закрила без лишаване от свобода при спазване на достойнството и основните им права трябва да се прилагат с предимство.

Поради правната сложност на положението им и на процедурата за статут търсещите закрила имат нужда от грижи и подкрепа, които не могат да се осигурят в условията на задържане. По-специално, спрямо търсещите закрила не може да се прилага задържане, ако в началото не е направена оценка на специалните им нужди и уязвимост, понеже впоследствие няма да има яснота за това дали ще се справят при тези обстоятелства. Това обяснява защо винаги преимуществено трябва да се прилагат алтернативни методи без лишаване от свобода.

3. Необходимо е да се разработи система за незабавното идентифициране на търсещите закрила с оглед тяхната уязвимост и специални нужди, която да бъде въведена на входните пунктове по суша, мори или въздух, за да се избегне прилагането на задържането.

Такова идентифициране трябва да се провежда възможно най-скоро след влизането на лицето. То може да спомогне за по-гладкото протичане на процедурата на следващи етапи, за по-ефективното използване на бюджетните средства, както и за по-висока степен на безопасност и грижи за потенциални прояви на уязвимост при търсещите закрила. Най-важното преимущество на подходящата оценка на специалните нужди и уязвимостта е, че спомага за това задържането да не се прилага спрямо лица, на които може да причини особени вреди.

4. Системата на идентификация трябва да е всеобхватна и да се основава на индивидуален подход, като се отчитат личните и социалните фактори и тези на средата, присъщи на положението на търсещия закрила.

Фактори като правен статут, страна на произход, семейно положение, получаване на информация, наличие на подкрепяща социална мрежа и състояние на физическото и психичното здраве значително влияят на степента на уязвимост на задържаните лица спрямо задържането. Необходимо е да се оценяват тези и други фактори, за да се определят индивидуалните особености на уязвимостта на всеки търсещ закрила, както и конкретните му специални нужди.

АКО НЕ МОЖЕ ОБЕКТИВНО ДА СЕ ИЗБЕГНЕ ЗАДЪРЖАНЕТО НА ТЪРСЕЩИТЕ ЗАКРИЛА и са изчерпани всички алтернативи без лишаване от свобода, трябва да са налице следните общи стандарти:

5. Да се провеждат редовни проверки за необходимостта и пропорционалността на задържането като наложена мярка.

Критериите за оценка на необходимостта от задържане на търсещия закрила трябва да са в съответствие с Ревизираните Насоки на ВКБООН от 1999 г. относно приложимите критерии и стандарти за задържането на търсещи закрила. Съответният съд трябва да има въведено законово задължение ежемесечно да проверява необходимостта и пропорционалността на задържането.

6. Да се осигури подходяща и ефективна безплатна правна помощ на търсещия закрила още от първия ден на задържане.

Поради правната сложност на процедурите в ЕС в съчетание с несигурното положение, в което се намират, е възможно търсещите закрила да не успеят да се справят подобаващо с изискванията в хода на процедурата по начин, който да отговаря на интереса им, особено когато са задържани. Поради тази причина от решаващо значение за тях са правната помощ и/или представителството.

7. Задържаните търсещи закрила трябва да имат редовен и прозрачен достъп до цялата информация по случая им и условията на задържането им в устна и писмена форма и на разбираем за тях език.

Изолиращата среда на задържането налага допълнителни усилия за информиране на търсещите закрила по всички възможни подробности, свързани с техния случай. Редовното предоставяне на информация е ключова предпоставка за намаляване на уязвимостта им към враждебното влияние на задържането.

8. На задържаните търсещи закрила трябва да се осигуряват всички възможности за поддържане на контакта с „външния свят“.

Задържаните търсещи закрила трябва да могат да поддържат връзка със семейството, роднини, приятели и други подкрепящи ги лица от „външния свят“. Докладът DEVAS показва, че това може да облекчи психологическия стрес и да спомогне за освобождаването на търсещите закрила.

9. На задържаните търсещи закрила трябва да се осигурява редовен достъп до дейности, за които да използват физическите и интелектуалните си способности.

От монотонността на задържането, произтичаща от изолиращата среда, може да произтекат отрицателни последици за физическото и психичното здраве на задържаните търсещи закрила. Времето, прекарано в състояние на задържане, не трябва да бъде „пропиляно време“, а оползотворено за дейности, които помагат на търсещите закрила да преследват целите си.

10. Задържаните търсещи закрила трябва да имат постоянен достъп до подходящи медицински грижи, включително такива за психичното им здраве.

На всички лица в центровете за задържане трябва да се осигуряват медицински услуги за тяхното физическо и психично здраве. В случай че такива услуги се предоставят само извън центъра за задържане, достъпът до тях трябва да е безпрепятствен и улеснен.

ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОЛИТИКАТА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ВЪВ ВРЪЗКА СЪС ЗАДЪРЖАНЕТО НА ТЪРСЕЩИ ЗАКРИЛА

Държавите-членки могат да предприемат стъпки за подобряване на настоящото положение на търсещите закрила, намиращи се на тяхна територия. Това може да се постигне чрез прилагане на законодателството на ЕС в областта на убежището по начин, който да ограничи значително използването на задържането.

- 1. Член 18, ал. 1 от Директивата за процедурите за убежище: „Държавите членки не могат да задържат определено лице единствено поради това, че е кандидат за убежище” трябва да се спазва при всякакви обстоятелства.**

Държавите членки трябва да осигурят прилагането на този принцип към условията на прием и към търсещите закрила по „Дъблинската система”. Това трябва да е един от принципите, които да се прилагат при всякакви обстоятелства. В този смисъл „задържането” трябва да се определи като приковаване към дадено място, което да важи и за ситуациите на входните пунктове.

- 2. Ако не може да се избегне задържането, тогава трябва стриктно да се спазва член 18, ал. 2 от Директивата за процедурите за убежище, съгласно който: „Ако кандидат за убежище е задържан, държавите-членки гарантират, че има възможност за бърз съдебен контрол.”**

Достъпът до редовен съдебен контрол е важен, за да може постоянно да се преценява целесъобразността и съразмерността на задържането. Това е особено наложително, за да могат задържаните лица да знаят кога ще бъдат освободени. Данните от изследването показват, че липсата на информация за датата на освобождаване причинява голям психологически стрес на задържаните. Ето защо този съдебен контрол трябва да бъде ефективен, прозрачен и да се провежда поне веднъж месечно.

- 3. Задържаните търсещи закрила трябва да имат редовен достъп до посетители от „външния свят”, сред които представители на ВКБООН, адвокати, организации на гражданското общество, роднини и приятели.**

Заедно с това задържаните търсещи закрила трябва да имат достъп до други лица в социалната си мрежа, които им помагат да се справят с отрицателните последици от задържането, напр. духовни съветници, доставчици на психологически грижи – всички те могат съществено да облекчат уязвимостта на търсещите закрила в условията на задържане.

- 4. Задържаните търсещите закрила трябва да се ползват с всички гаранции и закрила, предвидени в Директивата за условията на прием.**

Сред тези гаранции са правото за получаване на информация, медицинско обслужване, образование и професионално обучение. При обстоятелствата на член 14.8, който позволява на държавите членки „по изключение да определят различни условия от тези, които са предвидени, когато търсещото закрила лице е задържано”, трябва да са предвидени надеждни инструменти за проследяване на степента на уязвимост сред задържаните търсещи закрила.

- 5. За предоставянето на медицински грижи – предвидено в член 13 от Директивата за условията на прием – трябва да са осигурени достатъчно ресурси за полагане на грижи за психичното здраве на задържаните търсещи закрила.**

Трябва да се осигури достъп до специалисти по психично здраве, като социални работници, психолози и психиатри, за онези търсещи закрила, които имат нужда от такава помощ; тези услуги трябва да са налични още от първия ден на задържането им.

6. На служителите в центровете за задържане трябва да се предоставя нужното обучение, за да могат да откликват на спецификата на уязвимостта на задържаните търсещи закрила и на техните потребности.

Трябва да се прилага член 24 от Директивата за условията на прием – осигуряване на необходимото обучение на персонала, за да може служителите да реагират адекватно на проблемите и потребностите на търсещите закрила. Служителите трябва да са обучени специално да разпознават признаци на уязвимост сред търсещите закрила.

7. Трябва да бъде осигурен достъп до писмени и устни преводачи за търсещите закрила, които имат нужда от превод.

Невъзможността да се общува на един и същ език със служителите в центъра за задържане, органа по убежището и дори с другите задържани лица се отразява сериозно на способността за справяне в условията на задържане. Преводачите могат да са в помощ на задържаните търсещи закрила да разбират получаваната от тях информация, както и да поддържат добри отношения с персонала и другите задържани.

ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКАТА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ВЪВ ВРЪЗКА СЪС ЗАДЪРЖАНЕТО НА НЕЛЕГАЛНИ МИГРАНТИ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ СТРАНАТА

Като се имат предвид разпоредбите на Директивата за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, свързани със задържането на нелегални мигранти, докладът DEVAS ни дава възможност да направим някои препоръки за подобряване на политиката на държавите членки в тази област. Тъй като не е изтекъл крайният срок за въвеждане на Директивата в националното законодателство, може би е твърде рано да се правят конкретни предложения за подобрения в политиката на ЕС поради това, че в държавите членки все още не е изпробвани достатъчно прилагането на заложените в Директивата общи стандарти.

1. Задържането на нелегални мигранти трябва да се прилага само като крайна мярка.

Прекалено сериозни са отрицателните ефекти от задържането, за да е оправдано прилагането му като обичайна мярка. До задържане трябва да се прибегва само в случаи на абсолютна необходимост и това да се прави по начин, съразмерен с индивидуалното положение на съответното лице.

2. Член 15, ал. 1, който определя „достатъчни, но по-леки принудителни мерки“ изисква въвеждането на алтернативни на задържането мерки без лишаване от свобода, при спазване на основните права и човешкото достойнство на отделните лица и техните семейства.

Най-добрият начин да се намали уязвимостта при задържането е да се ограничи използването му чрез въвеждането на алтернативни способности. Само ако бъдат изведени от затворената и изолираща среда на задържането, лицата ще могат най-добре да се подготвят за евентуално връщане, както и за евентуално легално пребиваване в държавата членка при положение, че се появи такава възможност.

- 3. Предвидените в точки (а) и (б) на член 15, ал. 1 критерии за определяне на това дали да бъде задържан незаконен гражданин на трета страна не трябва да се ограничават до „опасността от укриване“ и възпрепятстване на „подготовката на връщането или процеса по извеждането“, а да включват и оценка на последствията от задържането за лицето.**

Докладът DEVAS показва, че всяко човешко същество е уязвимо спрямо отрицателното въздействие на задържането независимо дали има официално признати специални нужди. В критериите за оценка трябва да е заложен анализ на личните и социалните фактори, присъщи за положението на съответното лице, правният му статут и състоянието на физическото и психичното му здраве.

- 4. Ако не може да се избегне, задържането трябва да се прилага за „възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури“, както това е предвидено в член 15, ал. 1 на Директивата.**

Докладът DEVAS показва, че освен че още през първите дни задържането води до отрицателни последици, личното положение на задържаното лице се влошава в хода на задържането. Когато задържането вече не е необходимо или съразмерно, незабавно трябва да се потърсят алтернативи.

- 5. Поне веднъж месечно трябва да разглежда положението на всяко задържано лице и семейство, като за целта се прилага оценка на ефекта от задържането за всеки отделен случай.**

Редовното провеждане на такива оценки е единственият начин да се намалят възможно най-много вредните последици от задържането. Прш оценяването е нужно да се изслушват служители в центровете за задържане, по-специално такива, които са обучени по взаимодействието между различни култури и психо-социалните особености в условията на задържане.

- 6. Информация за „правилата и правата и задълженията“ в условията на задържане – както е предвидено в член 16, ал. 5 от Директивата – трябва да е на разбираем за задържаните език.**

Много от интервюираните по проекта DEVAS никога преди това не са били задържани. Стресът от задържането и произтичащата от него изолацията налагат служителите в центровете за задържане да полагат усилия да информират незабавно задържаните относно всички правила, права и задължения. Езикът е ключов фактор във връзка с уязвимостта, тъй като улеснява комуникацията и разбирането. Това обяснява защо е толкова важно информацията да се предоставя на разбираем език.

- 7. „Юридическа консултация и/или процесуално представителство“- както е предвидено в член 13, ал. 4 от Директивата – трябва да се предоставя на всички задържани лица безплатно и с помощта на преводач. Такава юридическа консултация и процесуално представителство трябва да има за всички задържани, които оспорват законността на задържането си.**

Изследването по проекта DEVAS показва, че от правната сложност на ситуацията на задържане може да произтекат неблагоприятни последици за задържаните, тъй като те не знаят как да действат и как да облекчат положението си. Правната помощ е ключов фактор за уязвимостта при задържането; без тях задържаните са безпомощни и психическото им състояние се влошава още повече.

- 8. Задържаните нелегални мигранти трябва да имат и възможност да влязат незабавно във връзка с лица или органи то „външния свят“, които могат да им окажат подкрепа, както е предвидено в член 16, ал. 2 от Директивата.**

Задържаните лица трябва да могат да общуват по стационарни или мобилни телефони, особено предвид възможността по този начин да се получи информация, която да се окаже решаваща за задържаното лице. Трябва да се предоставят и места за използване на интернет, за да могат задържаните да търсят подкрепа, ако нямат социална мрежа в държавата членка.

ОБОБЩЕНИЕ

Наблюденията на Йезуитската бежанска служба и партньорите ѝ показват, че задържането се прилага все по-често по отношение на търсещи закрила и мигранти, които пристигат в Европейския съюз. Въпреки усилията в рамките на политиката на ЕС да се хармонизира начинът, по който държавите членки управляват убежището и миграционните потоци, в действителност се установяват различия между условията, прилагани спрямо мигрантите в отделните държави членки.

По отношение на задържането тези различия са значителни: в някои държави членки безразборно се задържат всички, които пристигат на границата им за неопределен престой, докато в други се прилагат по-стеснени условия, при които се изключват от задържане дадени групи лица, напр. определените като „уязвими“ или „със специални нужди“. Има различия и при гаранциите и условията на живот: напр., в някои държави членки се предоставят психологическа помощ, достъп до преводачи и адекватно пространство за живеене; в други държави членки пък функционират центрове за задържане, които приличат на затвор – с решетки на прозорците и високи телени огради. При най-добрия сценарий на задържания в ЕС търсещ закрила или нередовен мигрант е осигурена самостоятелна стая и психологическа подкрепа, като срокът на задържане е определен и има някаква обозрима перспектива за развитие след освобождаването; при най-лошия сценарий настаняването е в препълнени стаи, при нехигиенични условия, враждебна среда и постоянна изолация поради ограничения достъп до информация и обстановката, наподобяваща затвор. Това са параметрите, в рамките на които е оформено задържането в Европа.

Въздействието на задържането върху човешкото същество е било обект на наблюдение и документиране от много организации от двете страни на спектъра. За съжаление, наличните материали сочат преобладаващо отрицателно влияние върху задържаните лица. През периода 2005 – 2009 година са проведени проверки на централите за задържане в Европейския съюз от депутати от Европейския парламент; а през 2008 година Парламентът публикува доклад с подробно представяне на установените в много държави членки условия, които не отговарят на стандартите, особено при лицата със специални нужди.¹ В Обединеното кралство началникът на Кралския инспекторат за затворите Ан Оунърс проведе няколко проверки на „миграционни центрове за извеждане от страната“ и многократно критикува задържането на деца, като го описва като мярка, която не е нито „изключителна“, нито „необходима“.² Парламентарната асамблея на Съвета на Европа публикува през 2010 година решение и доклад за прилагането на административното задържане на мигранти в Европа, в който е представен „дълъг списък от сериозни проблеми“, сред които използването на задържането като „първи, а не като последен вариант“.³ Комисарят за правата на човека на Съвета на Европа, г-н Томас Хамарберг, публикува няколко доклада за използването на задържането в Европа, най-вече за условията, които е установил по време на проверките за задържането на търсещи закрила в Гърция през декември 2008 година.⁴ Трябва да се добавят и докладите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията, в които последователно са документирані отсъствието на гаранции и нехуманните условия в европейските центрове за задържане.⁵

¹ 2008 STEPS Consulting Social Study for the European Parliament, *The conditions in centres for third country nationals (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU Member States*.

² Her Majesty's Inspector of Prisons report on an inspection of Yarl's Wood Immigration Removal Centre, 9-13 November 2009, p.5. <http://www.justice.gov.uk/inspectors/hmi-prisons/immigration-removal-centre-inspections.htm>

³ Council of Europe, Parliamentary Assembly, 11 January 2010, *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, Committee on Migration, Refugees and Population, doc. 12105, Rapporteur: Mrs. Anna Catarina Mendonça

⁴ Report by Thomas Hammarberg, Commission for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Greece on 8-10 December 2008, published in Strasbourg on 4 February 2009 : http://www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp

⁵ Вижте докладите на Комисията по превенция на изтезанията на адрес: <http://www.cpt.coe.int/en/>

От академичните проучвания по темата също става ясно, че някои хора може да са особено податливи на вреди в условията на задържане. Тези лица се възприемат като „уязвими“ или „със специални нужди“. Както държавата, така и гражданското общество споделят виждането за това, че жените, децата, непридружените непълнолетни и лицата с медицински или психологически потребности са уязвими. Към тях могат да се добавят групите на жертви на мъчения, изнасилване и други видове психическо, физическо и сексуално насилие, възрастните и хората с увреждания.⁶ В проучването на Европейския парламент от 2008 г. за задържането „уязвимостта“ е определена според риска, личните фактори и тези на средата, като се изтъква, че търсещите закрила и нелегалните мигранти се отличават с някои характеристики, засилващи уязвимостта им спрямо задържането, като преживяното от тях преди и по време на пътуването им до страната.⁷ И така, първото тълкуване разглежда уязвимостта като предпоставен набор от фактори, които остават непроменени независимо от положението на лицето, докато второто разглежда уязвимостта като съставена от множество фактори, които може да се засилват или отслабват в зависимост от положението на лицето.

В научната литература по въпросите на уязвимостта и задържането на мигранти се поддържат и двете съдържания на понятието, като специално се подчертава здравословното състояние като фактор за уязвимост в условията на задържане. Резултатите от проучвания на задържани търсещи закрила показват, че задържането води до появата на важни в клинично отношение симптоми, като дълбока депресия, тревожност, посттравматично стресово смущение и дори склонност към самоубийство – всички те са в пряка зависимост от продължителността на задържането.⁸ Едно проучване от 2009 година на Робинант, Робинс и Синиър показва, че задържаните търсещи закрила са по-податливи на силен психологически стрес, отколкото търсещите закрила, които живеят в общността.⁹ В статия от 2009 година в Британското списание по психиатрия, в която се представят десет проучвания за въздействието на задържането върху психичното здраве на деца, юноши и възрастни, се стига до заключението, че продължителността на задържането обуславя степента на разстройството.¹⁰ В справочната литература са установени тревожни индикации за забавяне на развитието и емоционални смущения при задържаните деца, сред които безсъние, влошен апетит, емоционални симптоми и поведенчески затруднения.¹¹ Много изследвания показват, че търсещите закрила са особено уязвима към задържането група поради травматичното естество на бягството и преследването, на което може да са били подложени в страната на произход.

⁶ Тази дефиниция на „уязвими групи“ е взета от *Ревизираните насоки на ВКБООН от 1999 г. за приложимите критерии и стандарти за задържането на търсещи закрила*, както и Директивата на ЕС за условията на прием и Директивата за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни. Дефинициите на „уязвимост“ и „специални нужди“, особено в контекста на задържането, продължават да са предмет на обсъждане от правителствата и гражданското общество. Въпреки това определението, което произтича от тези източници, съставлява основата на повечето разсъждения, застъпнически действия и решения по тази въпрос.

⁷ Ibid, Социално проучване за Европейския парламент от 2008 г. на STEPS Consulting, стр. 30

⁸ Coffrey, G.J. et al. (2010). The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum, публикувано в *Social Science and Medicine*; Keller A.S., et al. (2003). The mental health of detained asylum seekers, в *Lancet*, 22(362), 1721-3; Keller, A.S. et al. (2003). The impact of detention on the health of asylum seekers, в *The Journal of Ambulatory Care Management*, 26(4), 383-5; Steel, Z. et al. (2006). Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees, в *The British Journal of Psychiatry*, (188), 58-64.

⁹ Robjant, K., Robbins, I. & Senior, V. (2009). Psychological distress amongst immigration detainees: A cross-sectional questionnaire study, в *The British Journal of Clinical Psychology*, 48(3), 275-86.

¹⁰ Robjant, K., Hassan, R. & Katona, C. (2009). Mental health implications of detaining asylum seekers: A systematic review в *The British Journal of Psychiatry*, 194(4), 306-12.

¹¹ Mares, S. & Jureidini, J. (2004). Psychiatric assessment of children and families in immigration detention: Clinical, administrative and ethical issues, в *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 28(6), 520-6; Lorek, A. et al. (2009). The mental and physical difficulties of children held within a British immigration detention centre: A pilot study, публикувано в *Child Abuse and Neglect*, 33(9), 573-85.

ПРОЕКТЪТ DEVAS

Проектът DEVAS бе осъществен от Йезуитската бежанска служба-Европа (ЙБС-Европа) и партньорите ѝ по проекта на базата на посочените по-горе примери. Целта бе да се проучи и анализира уязвимостта при задържаните търсещи закрила и нелегалните мигранти: както начинът, по който се справят със задържането групите лица с уязвимост още преди задържането, така и начинът, по който задържането може да доведе до уязвимост при лица, които преди това са били здрави. Проектът DEVAS надгражда над предишни доклади и проекти, като насочва вниманието към преживяванията на самите задържани – с други думи, като дава възможност на задържаните сами да определят възприятието си за уязвимост и специални нужди. Всеки партньор по проекта трябваше да изпълни тази задача, като регистрира възможно най-подробно споделеното от задържаните. След това споделеното от задържаните лица трябваше да бъде обобщено, за да може уязвимостта в условията на задържане да се разбере от повече хора във възможно най-широк обхват. Целта на ЙБС-Европа и партньорите ѝ бе по този начин да се определи начинът, по който всички хора, а не само специално признатите категории, могат да станат уязвими при задържане.

Изложеното по-долу представя опита, споделен от 685 търсещи закрила и нелегални мигранти в 21 държави членки. Всеки мигрант е интервюиран индивидуално от партньор по проекта DEVAS в съответната държава членка с помощта на смесен въпросник с качествени и количествени измерители.¹² Резултатът е извадка с лица от всички континенти с изключение на Австралия и Антарктика, като са представени множество националности и култури. Това разнообразие е също толкова впечатляващо, колкото и непреднамерено: то е просто една „моментална снимка“ на широката гама от лица, които биват задържани в Европа по което и да е време. Та означава също, че проектът DEVAS не можа да оформи портрета на „средния“ задържан, което се обяснява най-вече с различията при използването на задържането в отделните държави членки и с наличието на индивидуални фактори, които, както ще видим по-нататък, влияят по различен начин на уязвимостта. Въпреки това докладът DEVAS показва ясно, че като цяло задържането се отразява отрицателно на хората, което потвърждава заключенията в посочените по-горе изследвания и доклади.

МЕТОДОЛОГИЧНИ ЗАБЕЛЕЖКИ

Проектът DEVAS бе координиран от ЙБС-Европа в партньорство с НПО в 23 държави членки:

-
- | | |
|--|--|
| • Каритас Австрия | • Каритас Вилнюс (Литва) |
| • ЙБС-Белгия | • ЙБС-Малта |
| • Български хелзинкски комитет | • Холандски бежански съвет |
| • Симфилиози (Кипър) | • Каритас Полша |
| • Чешка асоциация за интеграция и миграция | • ЙБС-Португалия |
| • Естонски бежански съвет | • ЙБС-Румъния |
| • ЙБС-германия | • ЙБС-Словения |
| • Гръцки бежански съвет | • Каритас Словакия |
| • Унгарски хелзинкски комитет | • Испанска комисия за бежанците (CEAR) |
| • ЙБС-Италия (Centro Astalli) | • ЙБС-Швеция |
| • ЙБС-Ирландия | • ЙБС-Обединено кралство |
| • Каритас Латвия | |
-

Проектът, чието изпълнение започна през ноември 2008 година, е финансиран от Европейската комисия по линия на Общностните дейности на Европейския бежански фонд (JLS/2007/ERF/011). През януари 2009

¹² Вижте “Предварителни методологични забележки” за изключенията.

година се състоя първото заседание на Ръководния комитет, на което бяха определени методологичната рамка на проекта и инструментите за изследването. Етапът на събиране на данни и анализ продължи до второто заседание на Ръководния комитет през декември 2009 година; на него ЙБС-Европа и партньорите й прегледаха резултатите от изследването и анализите и съгласуваха заключения и препоръки, които да послужат за целите на доклада. От този момент ЙБС-Европа и партньорите й пристъпиха към изготвянето съответно на европейския доклад и на националните доклади. Резултатите от проекта DEVAS бяха представени на конференция, проведена в Брюксел на 8 юни.

ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Бяха разработени три въпросника със смесени качествени и количествени измерители съвместно с д-р Ричард Хаависто, професор по принудителна миграция в Центъра за бежански изследвания към Оксфордския университет. Всеки въпросник бе предназначен за конкретна група: Задържани (търсеци закрила и нелегални мигранти), НПО с дейности в центровете за задържане, където са проведени интервютата, и Служители в центровете за задържане, където са проведени интервютата. И в трите въпросника се задаваха едни и същи въпроси със същите заглавия. Целта на този триъгълник бе да се очертаят гледните точки на трите отделни групи въз основа на едни и същи променливи и заглавия. Поради ограничения от изследователско и аналитично естество при ЙБС-Европа и самия размер на извадката на задържаните лица въпросниците за НПО и служителите не са включени в европейския доклад. Отговорите и от трите въпросника обаче са отразени в националните доклади. Бе разработен допълнителен въпросник от ЙБС-Европа, с който да се проучат свързаните със законовата уредба обстоятелства на задържането и уязвимостта във всяка участваща държава членка. В повечето случаи партньорите по проекта сами попълваха въпросниците или търсеха съдействието на познати юристи.

След всяко интервю със задържано лице партньорите трябваше да направят оценка на интервюто в размер от една страница. Целта бе да се отразят различни елементи или условия, които може да са повлияли на качеството на интервюто: например, състояние на физическото и психичното здраве на задържаното лице, температура и осветление в помещението, присъствие на охрана и условия на пространството, използвано за интервюто.

Партньорите по проекта нямаха право да правят никакви промени във въпросниците; задържаните лица обаче имаха право да не отговарят на въпроси по свои съображения. В някои случаи се разрешаваше на националните власти и на служители в центъра за задържане да прегледат предварително въпросника, но не и да нанасят промени в него.

Освен задържани лица партньорите трябваше да интервюират поне едно НПО и един служител във всеки посетен от тях център за задържане. Критерият, по който се подбираща НПО, беше да предоставят социални услуги на задържани в центъра лица или формално в качеството си на организация, или неформално. В някои случаи партньорите се явяваха *единственото* НПО, развиващо дейност в центъра: тогава те трябваше да интервюират колега от организацията им, който не участва в проекта DEVAS. Подборът на служителите от центъра за задържане се основаваше на това да поддържат постоянен контакт със задържаните по силата на служебните си задължения и да са били служители в центъра най-малко от една година. На партньорите се препоръчваше да интервюират, например, служители от администрацията и охраната.

Всички интервюта бяха проведени след съгласуване с националните власти и служителите в центровете за задържане. Партньорите по проекта DEVAS в никакъв случай не са пристъпвали към проучвания без тяхното съгласие.

АНАЛИЗ НА ДАННИТЕ

Партньорите представиха на ЙБС-Европа интервютата си или в цифров формат PDF, или на хартиен носител. През юли 2009 година бе сформиран екип на ЙБС-Европа, който да определи аналитичната кодова структура за тълкуване на данните. Ръководител на работната група бе г-жа Юлия Инторн, преподавател по математика и философия в Института по етнически въпроси и право във Виенския университет.

Бяха създадени категориите кодове чрез оценка на всички отговори от всеки от въпросниците за задържаните лица. По този начин изследователският екип определи система от променливи, с помощта на която да се извърши централизиран анализ на целия набор данни.¹³

След това с помощта на статистическия софтуер SPSS бе изготвена карта на данните; изследователският екип на ЙБС-Европа вкара в централната база данни резултатите от всяко интервю със задържан. За да се уеднакви вкарването на данните, членовете на екипа поддържаха редовно връзка по телефона и електронната поща и през октомври 2009 година проведеха още една среща.

С помощта на SPSS екипът направи честотен анализ, кръстосана табулация и корелационен анализ на набора данни за задържаните лица. Всеки член на изследователския екип пое отговорността за определена група страни-партньори по проекта DEVAS; от своя страна те вкараха в SPSS данните за своите страни и предадоха анализите на съответните партньори по проекта DEVAS. По този начин ЙБС-Европа анализира пълния „европейски“ набор от данни, който беше и в разбивка по възраст, пол, продължителност на задържането и правен статут.

Всички европейски и национални резултати бяха прегледани от Ръководния комитет на проекта DEVAS през декември 2009 година. По този начин Комитетът започна да набелязва централни теми в данните, да прави предварителни заключения и препоръки за застъпничество с оглед на окончателния доклад. На този етап повечето партньори вече бяха представили първоначалния вариант на националните си доклади, при което се сравни работата на партньорите, а ЙБС-Европа направи своята оценка, за да се уеднакви структурата на националните доклади.

НАЦИОНАЛНИ ДОКЛАДИ

Партньорите по проекта изготвиха националните си доклади въз основа на анализите на данните, предоставени от екипа на ЙБС-Европа. За всеки отделен случай партньорите често се консултираха с членове на изследователския екип, за да са сигурни, че анализите на данните отразяват действителното положение по време на провеждането на интервютата от партньорите им.

На партньорите се препоръча да разположат анализа на националните данни в общия контекст на опита на организациите си по отношение на мониторинга на задържането; както и да ограничат използването на цифри и проценти, като се придържат към повествователно изложение. Проектовариантите бяха прегледани, редактирани и оформени в окончателния им вариант от отделен екип на ЙБС-Европа.

¹³ Само отговорите от въпросниците за задържаните лица бяха кодирани и вкарани в централната база данни. Поради ограничения капацитет не бе възможно да се направи подобно кодиране за въпросниците за НПО и служителите.

ЕВРОПЕЙСКИ ДОКЛАД

Съдържанието на европейския доклад включва преглед на пълния набор от данни (685 задържани лица). Заключениета и препоръките се основават единствено на анализа на набора от данни, както и на насоките от страна на Ръководния комитет.

Процентите и честотните данни са използвани, за да се опишат констатации, които са особено показателни; таблиците и диаграмите са използвани за илюстрация на тези констатации. ЙБС-Европа обаче се е придържала към повествователния формат, за да улесни прочита и разбирането. Това означава, че понякога са използвани изрази като „голям брой“ или „цифрите показват“, или „проучването показва“ вместо процентите, за да се опишат мнозинства или значителни малцинства в извадката.

ПРИЗНАТЕЛНОСТ

На първо място ЙБС-Европа изразява признателността си и благодари на всички членове на Ръководния комитет за тяхната ангажираност и положените професионални усилия за успешното изпълнение на проекта DEVAS:

-
- | | |
|---|--|
| • <i>Андреа Заунер, Каритас Австрия</i> | • <i>Ерика Руешхоф, Каритас Вилнюс (Литва)</i> |
| • <i>Беноа Вилемаерс, ЙБС-Белгия</i> | • <i>Катрин Камилери, ЙБС-Малта</i> |
| • <i>Илиана Савова, Български хелзинкски комитет</i> | • <i>Бернадет Хоекстра, Холандски бежански съвет</i> |
| • <i>Мария Йоану, Симфилиози (Кипър)</i> | • <i>Катаржина Секула, Каритас Полша</i> |
| • <i>Хана Каменицка, Асоциация за интеграция и миграция (Чешка република)</i> | • <i>Александра Силва, ЙБС-Португалия</i> |
| • <i>Кристи Тоодо, Естонски бежански съвет</i> | • <i>Каталин Албу, ЙБС-Румъния</i> |
| • <i>Хайко Хабе, ЙБС-Германия</i> | • <i>Робин Швайгер, ЙБС-Словения</i> |
| • <i>Леда Лака, Гръцки бежански съвет</i> | • <i>Алжбета Ковалова, Каритас Словакия</i> |
| • <i>Марта Пардави, Унгарски хелзинкски комитет</i> | • <i>Пас Бермехо, Испанска комисия за бежанците (CEAR)</i> |
| • <i>Анна Мария Качионе, ЙБС-Италия (Centro Astalli)</i> | • <i>Мари Кристин Айдем, ЙБС-Швеция</i> |
| • <i>Амария Калагер, ЙБС-Ирландия</i> | • <i>Маргарет Бакстър, ЙБС-Обединено кралство</i> |
| • <i>Едгар Какулс, Каритас Латвия</i> | |
-

ЙБС-Европа изразява признателността си и благодари на всички членове на изследователския екип за всеотдайния им ангажимент да извършат анализа на констатациите, да си сътрудничат с партньорите по DEVAS и да направят така, че сред множеството данни да се чуе и разбере възможно най-добре гласът на всяко задържано лице:

- *Ричард Хаависто, професор по въпросите на принудителната миграция в Центъра за бежански изследвания към Оксфордския университет*
- *Юлия Инторн, професор по статистика и философия във Виенския университет*
- *Алис Кенеди, независим консултант*
- *Беноа Вилемаерс, ЙБС-Белгия*
- *Юлиан Халбайзен, ЙБС-Европа*

ЙБС-Европа би желала да благодари и на Института по етнически въпроси и право към Виенския университет за съдействието за издаване на лиценз за използване на статистическия софтуерен пакет SPSS.

И накрая, ЙБС-Европа изразява искрена признателност и благодарност на стотиците задържани търсещи закрила и нелегални мигранти, които участваха в изследването, въпреки че от това не произтичаше незабавна полза за положението им.

Преглед и анализ на относимите законови разпоредби

Целта на доклада бе също така да се направи преглед и анализ на разпоредбите в националните законодателства на няколко държави членки, относими към положението на задържаните лица. Подробности могат да се намерят в националните доклади. Вниманието бе насочено към пет основни въпроса:

1. Има ли законови разпоредби по отношение на специалното положение на някои групи, като (непридружени) непълнолетни, бременни жени и др.?
2. Уреден ли е в законодателството достъпът до услуги като превод, медицински грижи и др.?
3. Има ли задържаното лице право да обжалва решението за задържане и/или условията на задържане?
4. Каква е максималната продължителност на задържането?
5. Предвидени ли са в националното законодателство алтернативи на задържането?

Законови изисквания във връзка с някои групи

В Белгия по принцип не могат да се задържат непълнолетни (под 18 години) лица. Те се настаняват в центрове за наблюдение и ориентация. Възможно е 6-дневно задържане, ако не е изяснена възрастта на лицето. В Чешката република, Унгария, Ирландия, Италия и Португалия също не е разрешено задържането на лица под 18-годишна възраст. В Германия минималната възрастова граница е 16, а в Латвия – 14 години. В други страни не е определена минимална възраст във връзка със задържането, но в някои страни (като Австрия или Швеция) заповедта за задържане на непълнолетно лице трябва да отговаря на по-строги условия. В Холандия, например, децата на възраст между 12 и 16 години се настаняват в институции за задържане на младежи. В България не се прилага задържане спрямо търсещи закрила от други уязвими групи като бременни жени или лица с физически или психически увреждания, които трябва да се предават на Държавната агенция за бежанците, макар всички останали търсещи закрила се превеждат в централите за задържане, ако са подали молбата си за закрила на границата. Германският закон предвижда изрична забрана за задържане на чужденци със здравословни проблеми. В Латвия задържан гражданин на трета страна със здравословни проблеми трябва да бъде настанен по указание на здравните специалисти в оборудвано за целта заведение.

Достъп до някои услуги

Във всички страни законодателството предвижда на всички задържани лица да се осигуряват най-малко основни медицински грижи. В законодателството на седем държави членки (Белгия, Чешката република, Германия, Холандия, Португалия, Румъния и Испания) е уредено предоставянето на социални услуги на задържаните лица. В други три страни (Австрия, Италия и Словения) законово е уредена възможността за

достъп до центровете за задържане на асоциации, предоставящи социални услуги. За другите страни няма данни за такива изрични законови разпоредби, което създава проблем при ползването на медицински услуги.

В повечето страни задържаните имат право да използват услугите на преводач по време на задържането си. В три страни (Ирландия, Холандия и Румъния) се осигурява превод, въпреки че не е предвидено в законодателството. Превод не се осигурява под никаква форма в България.

Право на обжалване на решението за задържане и/или на условията на задържане

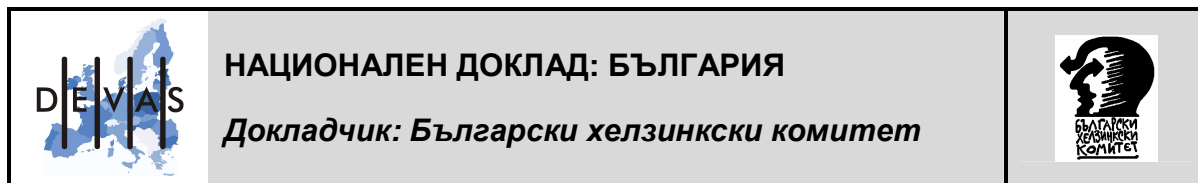
Във всички страни задържаното лице може да оспорва заповедта за задържане в съответствие с националните закони. В повечето страни (с изключение на България, Италия и Румъния) на оспорване подлежат и условията на задържане под формата или на обжалване, или на молба пред съответния орган.

Максимална продължителност на задържането

Има значителни различия между държавите членки по отношение на максималната продължителност на задържането, предвидена в националното законодателство. В някои страни има и различни разпоредби за някои категории задържани лица – например, търсещи закрила, търсещи закрила с отказ, нелегални мигранти и др. Диапазонът на максималния период на задържане е от 3 седмици (в Ирландия по отношение на нелегалните мигранти) до 2 години (в Румъния). В някои страни (Естония, Ирландия за търсещите закрила и Швеция) законът не предвижда ограничения във времето, а в други (България) са въведени наскоро.

Алтернативи на задържането

В някои държави членки законът позволява на отговорния орган да прецени дали осъществяването на принудителното връщане може да се гарантира чрез по-леки мерки отколкото задържането. В Австрия, например, властите може да не постановят мярката задържане, ако преценят, че е възможно да се постигне същият ефект с по-умерена мярка като алтернативните мерки са посочени и в законодателството: налагане на лицето на задължението да живее на определено място или да се отчита редовно в полицейския участък. В България също са предвидени като мерки задължението за пребиваване на определен адрес и подписката, макар почти да не се прилагат на практика. Освен това е предвидено и редовно явяване в районното полицейско управление или пред органа за чужденци в България (за случаите, когато депортирането не може да се изпълни незабавно) и Португалия. Посочването на определени места за пребиваване като алтернатива на задържането е предвидено, например, в законодателството на Белгия и Унгария. В Португалия на лицето може да бъде наложен домашен арест, докато се изпълни депортирането. В португалското законодателство има и други алтернативи, като електронно проследяване или гаранция. В Швеция вместо задържане лицето може да бъде поставено под надзор.



1. ВЪВЕДЕНИЕ

При проекта DEVAS в България целта бе да се проучат и очертаят условията и практиките по задържането в страната и въздействието от тях по отношение на търсещите закрила. Изследването бе насочено към идентифициране и на други групи уязвими лица в центровете за задържане, както и към събиране, обобщаване и анализ на състоянието на съществуващите центрове за задържане в страната от гледната точка на самите задържани лица.

За да изпълни тази задача, Българският хелзинкски комитет, в качеството си на национален партньор по проекта, получи разрешение в часовете му за посещение в центъра за задържане в Бусманци в близост до столицата София, който понастоящем е единственото място за задържане на чужденци на територията на страната, да бъде включено допълнително време. На администрацията на центъра бе представено съдържанието на въпросника; бяха определени лицата, които да бъдат интервюирани (30 души) и приблизителното времетраене на всяко интервю. Установен бе контакт и с ръководството на Дирекция „Миграция“ в МВР, за да се получи разрешение за провеждане на интервю с двама от служителите на центъра. Накрая, към други НПО, които развиват дейност в центъра за задържане в Бусманци, бе отправено със запитване за съгласието им да попълнят формуляр, чието предназначение бе да получим представа за опита им от работата в центъра: положителен отговор даде Каритас-България.

В изследването бяха включени допълнителни категории лица: признати бежанци и получили закрила лица, спрямо които обаче впоследствие е издадена заповед за експулсиране на основание заплахата за национална сигурност.

Проучването обхваща само едно място поради това, че на територията на страната функционира само един център за задържане на чужденци. Капацитетът му е приблизително 300 души, което означава, че избраните 30 души за целите на интервюто представляват 10% извадка от всички задържани. При подбора бе приложен принципът на разнообразието, но процентът на жените в сравнение с този на мъжете бе значително по-нисък: от общо 30 интервюирани лица само 5 бяха жени, което означава 16% от общия брой лица.

От всички интервюирани лица се изискваше да подпишат декларация за съгласие, в която да заявят, че интервютата са проведени по волята им и за целите на проекта DEVAS.

Най-голямата пречка при изпълнението на проекта бе липсата на средства за осигуряване на превод по време на интервютата. Това наложи ограничения при подбора на хората, които можеха да бъдат интервюирани по проекта: в значителна степен предварително условие при подбора бе възможността да се общува на език, който владее или интервюистът или задържаното лице.

Като спадащи към категориите граждани на трети страни, определени като обект на изследването по методологията на проекта DEVAS, в центъра за задържане на чужденци в Бусманци бяха набелязани следните групи задържани лица:

- *10 търсещи международна закрила и 2 признати бежанци* – лица, подали молба за закрила, след като им е била наложена административна мярка задържане за незаконно пребиваване в държава членка / лица, получили закрила, които обаче впоследствие са задържани със заповед за експулсиране на основание заплахата за националната сигурност;
- *8 нелегални мигранти, на които предстои депортиране* – лица, на които е наложена административна мярка задържане за незаконно пребиваване в държава членка, за да бъдат върнати в страната на произход или транзитната страна;
- *10 търсещи закрила, получили отказ* – лица, получили отказ на молбата си за закрила от властите на държавата членка, на които е наложена административна мярка задържане, за да бъдат върнати в страната им на произход или в транзитната страна.

Демографският профил на интервюираните лица е следният: 43% от Близкия Изток, 20% от Субсахарска Африка, 16% от бившите съветски републики, 15% от Азия и 6% от Европа. Подробната разбивка е: 5 иракчани (мъже), 5 нигерийци (мъже), 2 ливанци (мъже), 2 арменци (мъже), 4 палестинци (2 мъже, 2 жени), 2 руснаци (мъж и жена), 1 албанец (мъж), алжирец (мъж), 1 афганистанец (мъж), 1 вьетнамец (мъж), 1 индиец (мъж), 1 косовар (мъж), 1 иранец (мъж), 1 сомалиец (жена), 1 тунизиец (мъж) и 1 украинец (жена).

2. ПРЕГЛЕД НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

2.1. Законови основания за задържането / заповедта за принудително настаняване

В България заповед за задържане може да се издаде на основание на Закона за чужденците на Република България (в сила от 27.12.1998 г.). В този закон няма конкретна разпоредба за задържането на търсещи закрила. Може да се приложи временно задържане за периода между подаването на молбата за закрила на съответното ГКПП и издаването на писмото за освобождаване от Държавната агенция за бежанците (чл. 58 (4) и чл. 67а(2)-1 от ЗУБ). ДАБ може да проведе Дъблинското производство в центъра за задържане (§5 от Преходните и заключителни разпоредби на ДАБ във връзка с чл. 14 от Наредба №332 от 28.12.2008 г.). На практика тази възможност не се прилагаше до 2009 година, когато се появиха затруднения с капацитета на регистрационно-приемателните центрове и когато органът за убежището започна да сменя пръстови отпечатъци на търсещите закрила по Дъблинския регламент, преди да ги освободи от центъра за задържане при положение, че подават молба след освобождаването им. Тази практика засягаше само лицата, които кандидатстваха за закрила, след като им е наложена административната мярка за задържане заради незаконно пребиваване в държавата членка. Общият термин, използван в България във връзка с административното задържане на чужденци, е „принудително настаняване” съгласно чл. 44 от Закона за чужденците. Тази мярка се прилага, когато е издадена заповед за депортиране на основание незаконно пребиваване или експулсиране, съответно на основание заплахата за националната сигурност и ред.

Закон за чужденците – член 44, ал. 6 (последни изменения ДВ брой 36 от 2009 г.). В случаите, когато чужденецът, на когото е наложена принудителна административна мярка по чл. 39а, т. 2 и 3, е с неустановена самоличност, възпрепятства изпълнението на заповедта или е налице опасност от укриване, органът, издал заповедта, може да издаде заповед за принудително настаняване (задържане) на чужденеца в специален дом за временно настаняване на чужденци с цел организиране на принудителното отвеждане до границата на Република България или експулсирането.

Коментари и препоръки: България е единствената държава-членка на ЕС от изследването, която не предвижда законова гаранция за автоматичен съдебен контрол на заповедта за задържане. Тази гаранция е предвидена в националното наказателно законодателство (чл. 64 от Наказателнопроцесуалния кодекс) за всички обвинени в престъпление лица независимо от тяхното гражданство или произход, но не и за онези имигранти, на които поради нарушаване на националния имиграционен режим е наложена принудителна административна мярка за осигуряване на депортирането им. Този подход е дискриминационен по своята същност и представлява пряко нарушение на *правото на свобода и сигурност* на индивида, предвидено в член 5, ал. 3 от Европейската конвенция за правата на човека и чл. 15, ал. 2 (а) от Директива 2008/115 за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни. В случаите на задържане с цел депортиране полицейският орган, прилагащ мярката за задържане, трябва незабавно да инициира съдебния контрол; при всеки отделен случай обхватът на мярката трябва да е в съответствие със законовите основания и действителната нужда от задържане, за да се спазят общоприетите правни стандарти за защита на правото на свобода на всички човешки същества.

2.2. Съдебен контрол върху мярката за задържане и правото да се обжалва заповедта за задържане

След като бе попълнен въпросникът за правните аспекти, в Закона за чужденците бе въведена съществена промяна от 15 май 2009 г., която изрично предвижда правото на обжалване:

Закон за чужденците – член 46а (последни изменения ДВ брой 36 от 2009 г.). (1) Заповедта за принудително настаняване в специален дом може да се обжалва в тридневен срок от фактическото настаняване пред административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт. Жалбата не спира изпълнението на заповедта.

Коментари и препоръки: Въпреки че приемането на изрична разпоредба относно правото да се обжалват заповедите за задържане бе качествено като съществен напредък, бе установено, че 3-дневният срок за подаване на обжалването е неоснователно кратък. Той ограничава възможността на задържаното лице да осигури защитата си от гледна точка на подобаващо проучване на фактите и обстоятелствата, послужили като мотиви за задържането, както и подготвяне на правни аргументи за опровергаването им. За ограничаването на тази възможност допринася и фактът, че заповедите за задържане нито се връчват на език, разбираем за чужденеца, нито се осигурява превод. И последно, като се има предвид, че по принцип заповедите за депортиране се издават с незабавно действие, от което обикновено следва незабавното задържане на чужденеца, краткият срок за обжалване се оказва несъразмерен до степен на чиста формалност и очевидна непотребност.

Освен това, както бе посочено по-горе, липсва изцяло служебният почин за започване на независима съдебна проверка на необходимостта от заповедта за задържане. Автоматичният съдебен контрол на задържането е основен правен стандарт, чието въвеждане в имиграционното право е задължително.

2.3. Право да се получава информация за задържането и/или за причините за задържането

Административнопроцесуален кодекс – член 59, ал. 2, т. 7: Когато административният акт се издава в писмена форма, той съдържа, освен другото, (7) пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва.

Коментари и препоръки: В България при административните производства не се предоставя правна помощ. Това е сериозен пропуск на националното законодателство по отношение на гаранциите за достъпа на чужденците до информация и правни консултации

2.4. Продължителност на задържането

Въведена е разпоредба с измененията на Закона за чужденците от 15 май 2009 г.:

Закон за чужденците – член 46а (последни изменения ДВ брой 36 от 2009 г.). На всеки 6 месеца началникът на специалния дом за временно настаняване на чужденци представя списък на чужденците, които са пребивавали повече от 6 месеца в него поради наличие на пречки за извеждането им от страната. Списъкът се изпраща до административния съд по местонахождението на специалния дом.

(4) След изтичане на всеки 6 месеца от настаняването в специалния дом за временно настаняване на чужденци съдът служебно се произнася в закрито заседание с определение за продължаване, замяна или прекратяване на настаняването. Определението на съда не подлежи на обжалване.

(5) Когато съдът отмени обжалваната заповед за принудително настаняване или определи освобождаване на чужденеца, той се освобождава незабавно от специалния дом.

Коментари и препоръки: Извън гореказаното за липсата на автоматичен и незабавен съдебен контрол още при самото задържане, съществуващата правна уредба на съдебния контрол върху продължителността на задържането в този му вид също не отговаря на другите общи правни стандарти. Въпреки, че се предвижда автоматично съдът да се произнесе след изтичане на 6/12-месечния срок, не е ясно как е въведена разпоредбата на член 15, ал. 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО, която изрично забранява удължаването на задържането да надвиши максимално определения срок; напротив, законът предвижда правото на съда да „продължава“ задържането, което е в пряко нарушение на горепосочената норма от законодателството на ЕС. Освен това не са посочени легитимни основания в подкрепа на това защо съдът следва да се произнася в закрито заседание без присъствието на задържаното лице, което нарушава принципът *habeas corpus* и правото на изслушване в открито заседание в съдебната зала.

2.5. Предоставяне и обхват на здравната помощ и предоставяне на социални услуги

Закон за здравето – член 99: (1) Държавата организира и финансира система за оказване на медицинска помощ при спешни състояния. (2) Спешно състояние е остро или внезапно възникнала промяна в здравето на човека, която изисква незабавна медицинска помощ.

Коментари и препоръки: В закона не се отчитат потребностите от медицинско лечение на задържани за незаконно пребиваване чужденци, които страдат от хронични заболявания и които по принцип са били лишени от достъп до общо здравеопазване и медицински услуги. Подобни положения, като това на осъдени престъпници, изтърпяващи присъда лишаване от свобода вече са решени законодателно чрез задължението държавата да покрива от бюджета разходите за здравно осигуряване на такива лица (член 40, ал. 6, т. 6 от Закона за здравното осигуряване). Въвеждането на подобна разпоредба досежно административно задържаните чужденци е задължително.

2.6. Законови основания за контакти с външния свят

Наредба № I-13 от 29 януари 2004 г. на Министерството на вътрешните работи – член 15, т. 4 относно правилата за административно задържане на чужденци и функционирането на местата на местата за временно настаняване на чужденци: Задържаното лице има право на: [...] (4). Среци с адвокати, роднини, познати, официални представители на съответните посолства или консулски служби.

Коментар и препоръки: В действителност упражняването на правото на контакт с външния свят се оказва сериозно засегнато от това, че поради недостатъчния си брой служителите в центъра за задържане, по-

специално охранителният състав, нямат възможност да отделят достатъчно време на всяко задържано лице, за да може да се среща със семейството си, адвокати или други посетители през определените за целта дни/часове. Необходими са практически мерки за осигуряване на възможност за реалното упражняване на това право от административно задържаните чужденци.

2.7. Предоставяне на правна помощ

Тъй като Законът за правната помощ (в сила от 1 януари 2009 г.) предвижда субсидирана от държавата правна помощ (адвокатска защита) само на етапа на съдопроизводството, ако до такова се е стигнало в резултат от подадено обжалване, задържаните лица са лишени от правна помощ, докато са с принудително настаняване.

Коментари и препоръки: Правото на безплатна правна помощ е средство за правна защита, което трябва да бъде задължително във всички случаи, които имат отношение към правото на свобода и сигурността на дадено лице, независимо от неговото гражданство или националност.

2.8. Правни основания за закрила на лица със специални нужди

Наредба №332 от 28.12.2008 г. относно отговорностите и координацията между държавните ведомства, участващи в прилагането на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна; Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 година за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвет; Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета от 11 декември 2000 година за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Дъблинската конвенция; и РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 407/2002 НА СЪВЕТА от 28 февруари 2002 година за определяне на някои условия за прилагането на Регламент (ЕО) № 2725/2000 – член 16, ал. 2: Не се прилага задържане в случаите на търсещи закрила от уязвими групи, като непридружени малолетни, бременни жени, лица с физически или психически увреждания, които трябва да бъдат прехвърлени на територията на Държавната агенция за бежанците.

Коментари и препоръки: В действителност с оправдание недостатъчен капацитет на националните регистрационно-приемателни центрове на Държавната агенция за бежанците се стига до редовно задържане дори на лица от горепосочените уязвими групи, сред които лица с физически или психически увреждания, бременни жени и семейства с малолетни деца.

Също във връзка със законовите основания за малолетни и непълнолетни лица: Наредба № 13-1695 от 26 септември 2006 г. на Министерството на вътрешните работи – член 9: Лица, които не могат да бъдат настанявани в домовете (центрове за задържане): (5) Малолетни и непълнолетни лица.

В противоречие със:

Закона за чужденците – член 44, ал. 9 (последни изменения ДВ брой 36 от 2009 г.). По изключение, при наличието на обстоятелствата по ал. 6 на придружените и непридружените малолетни или непълнолетни лица се издава заповед за принудително настаняване в специален дом със срок до три месеца. В специалните домове по ал. 7 се обособяват помещения за настаняване на малолетни и непълнолетни чужденци с подходящи за тяхната възраст и потребности условия.

Коментари и препоръки: На практика не се спазва нито един от правните стандарти за задържането на придружени или не придружени деца. Задържането на деца под каквато и да било форма и за какъвто и да било срок, освен 24 часово полицейско задържане, е абсолютно недопустимо.

2.9. Алтернативи на задържането

Закон за чужденците – член 44, ал. 5 (последни изменения ДВ брой 36 от 2009 г.). Когато съществуват пречки чужденецът да напусне незабавно страната или да влезе в друга страна, със заповед на органа, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, чужденецът се задължава да се явява ежедневно в териториалната структура на Министерството на вътрешните работи по местопребиваването му по ред, определен в правилника за прилагане на закона, до отпадането на пречките.

Коментари и препоръки: В действителност тази мярка не се прилага достатъчно широко въпреки очевидните ѝ преимущества по отношение на гаранциите за правото на свобода на чужденците и рентабилността от прилагането ѝ от гледна точка на държавата. Необходимо е да се допълни законодателството, за да се предвидят мерки за реалното прилагане на т.нар. полицейска подписка и в случаите, когато чужденецът не разполага с възможността да посочи адрес, на който ще пребивава.

2.10. Основания за освобождаване от задържането

Закон за чужденците – член 44, ал. 6 (последни изменения ДВ брой 36 от 2009 г.). В случаите, когато чужденецът, на когото е наложена принудителна административна мярка по чл. 39а, т. 2 и 3, е с неустановена самоличност, възпрепятства изпълнението на заповедта или е налице опасност от укриване, органът, издал заповедта, може да издаде заповед за принудително настаняване на чужденеца в специален дом за временно настаняване на чужденци с цел организиране на принудителното отвеждане до границата на Република България или експулсирането.

Във връзка с:

Закон за чужденците – член 44, ал. 8 (последни изменения ДВ брой 36 от 2009 г.). Настаняването продължава до отпадане на обстоятелствата по ал. 6, но не повече от 6 месеца. По изключение, когато лицето отказва да съдейства на компетентните органи, има забавяне при получаване на необходимите документи за принудителното отвеждане или експулсиране или лицето представлява заплаха за националната сигурност или обществения ред, срокът на настаняването може да бъде продължен допълнително до 12 месеца.

Гражданскопроцесуален кодекс – член 83, ал. 2 и 3: Такси и разноски по производството не се внасят от физически лица, за които е признато от съда, че нямат достатъчно средства да ги заплатят. По молбата за освобождаване съдът взема предвид: 1. доходите на лицето и на неговото семейство; 2. имущественото състояние, удостоверено с декларация; 3. семейното положение; 4. здравословното състояние; 5. трудовата заетост; 6. възрастта; 7. други констатирани обстоятелства. (3) В случаите по ал. 1 и 2 разноските по производството се плащат от сумите, предвидени от бюджета на съда.

3. ПРЕГЛЕД НА КОНСТАТАЦИИТЕ ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ ДАННИ

Събраната от проведените интервюта информация бе анализирана от Комитета за оценяване на DEVAS в Брюксел, който след задълбочен анализ набелязва следните основни проблеми и тревожни факти във връзка с уредбата и практиката по задържането в България.

3.1. Основна информация

При средна продължителност на задържането от 14.21 месеца (максимално 35 месеца) за България се установява най-голяма продължителност на задържането сред всички 23 държави членки, участвали в прегледа по проекта. Друга тревожна констатация е, че общият брой месеци на пребиваване на задържаните лица в страната, преди задържането им, е средно 88 месеца, което означава, че страната не осигурява адекватни процедури за легализиране или продължаване/удължаване на срока на издадените разрешителни за престой или на лица, които са в България от значителен период от време. При задържаните в България се установява по-висок от средния брой за ЕС женени/омъжени лица и такива, които преди задържането са живели много дълго време в страната. Тези фактори са особено важни с оглед на уязвимостта, тъй като лицата със семейства и лицата, които са добре интегрирани в приемащата страна и чиито връзки със страната им на произход са отслабнали, се оказват в много уязвимо и пагубно за тях положение особено по отношение на установения им семеен живот и правото да го упражняват, когато им предстои депортиране.

3.2. Познаване на случая

Данните от изследването показват много лоша информираност на задържаните лица. Някои от тях получават информация за причините за задържането си много късно – едва след рутинната административна процедура по задържането, което буди особена тревога. Фактът, че 1/3 от интервюираните задържани лица искат да имат повече информация, тъй като това е „общопризнато право“, подсказва, че в България хората имат усещането, че не се спазват правата им. Като цяло правителството не изпълнява задълженията си по член 5, ал. 2 от Конвенцията за правата на човека и член 12, ал. 2 от Директива 2008/115/ЕО за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни. При връчването на заповедта за задържане не се осигурява превод на език, разбираем за лицето; в много случаи имиграционният служител е този, който дава устни обяснения на лицето защо е с нелегално пребиваване. При това положение задържаният не разбира нито конкретните причини, факти и обстоятелства за наложената му принудителна мярка, нито това, че има възможност да обжалва и, най-важното, че има определен срок за обжалването, което в повечето случаи води до пропускане на крайния срок и в резултат от това – до лишаване от достъпа до независим съдебен контрол върху решението за задържане. Краткият срок (3 дни) за обжалване и отсъствието на автоматичен съдебен контрол върху принудителната административна мярка, както и обстоятелството, че правителството не предоставя адекватна информация относно причините за задържането и произтичащите от него процедури, предполагат неизбежно нарушаване на правата на задържаните и допълнителни източници на уязвимост.

3.3. Пространство в центъра за задържане

28% от интервюираните лица изразяват неутрално отношение и 38% - отрицателно мнение за служителите, които се грижат за тях в центъра за задържане. Повечето от тях споделят, че като цяло е трудно да стигнат до по-висшестоящите служители, които имат правомощия да вземат решения или да ги посъветват какво да направят за решаване на проблемите им както във връзка с положението им на задържане, така и за окончателния изход от тази ситуация – независимо дали чрез освобождаване, или чрез депортиране. Най-голямата тревога на БХК по отношение на пространството в центъра е липсата на лично пространство не само като цяло, но и в спалните помещения, където в една стая са настанени от 12 до 18 души. Други НПО,

които редовно посещават центъра, получават редовно оплаквания за наложените ограничения за придвижване между етажите; когато обаче в края на периода на изследването бе разрешено това придвижване, оплакванията се насочиха към поведението на задържаните лица от другите етажи, пренаселеността на помещенията и ужасния шум в тях. Служителите в центъра споделиха силната си загриженост за липсата на обезопасяващи мрежи между етажите и малкия брой надзиратели на смяна (2 души на всеки етаж), което предполага невъзможност за адекватна реакция в случай на насилие сред задържаните, особено в случай на всеобщи размирици или бунт. На въпроса как биха описали центъра, задържаните доста често правеха коментари като „прилича на Гуантанамо” или „не става за човешки същества”.

3.4. Правила и рутинни действия

Въпреки че когато се постави въпросът за наличието на информационни материали, служителите в центъра за задържане показаха информационна брошура, задържаните лица като че ли не бяха запознати с тези писмени материали. Почти всички знаеха какви са правилата за спане, хранене, къпане и други рутинни действия, но мислеха, че не са задължителни; въпреки това споделиха, че общо взето правилата се спазват (68%). БХК отбелязва общата липса на разбираема информация за вътрешните правила, по-специално условията за изолиране в наказателна килия, което се прилага като дисциплинарна мярка, но в голяма степен произволно и без ясни правила за максималната продължителност на престоя в нея.

3.5. Персонал в центъра за задържане

Не са регистрирани данни за физически нападения. Има подадено само едно оплакване, но то не е било уважено. Задържаните лица обаче като цяло се чувстват много несигурни. Обезпокоително е всеобщото впечатление за подигравателно отношение от страна на служителите, за което в повечето случаи не се докладва. Усещането за несигурност в центъра за задържане произтича от правото на служителите да прилагат изолационната мярка доста произволно и без контрол от висшестоящи длъжностни лица или съдебна инстанция. НПО посочват, че взаимодействието между задържаните и персонала на центъра се преценява като незадоволително – задържаните споделят, че няма никаква реакция на молбите им за срещи с административни и имиграционни служители. Съществуващите проблеми в общуването между задържаните и персонала могат да се илюстрират с казаното от задържаните, когато описват тези отношения: „Те не ни подкрепят. Никой не ни дава информация. Да се срещнеш с директора е същото като да се срещнеш с господ.” или „Когато знаят, че имаш пари или нещо друго интересно, си недосегаем. Едва ли е нужно да казвам нещо повече.”

3.6. Нива на безопасност в центъра за задържане

Почти половината, 44,4%, посочват, че се чувстват „много несигурни”. Това усещане се дължи в голяма степен на охраната или други причини, които не са свързани с останалите задържани. Една четвърт от интервюираните са преживявали подигравки или устни обиди най-вече от страна на персонала (70% от преживелите подигравки), а при 28% от тях – от страна на други задържани. Имало е няколко Происшествия на скарвания и сбиване между задържани лица; продължителното задържане и съпътстващият го стрес водят до агресия и влошаване на душевното състояние. Въпреки това, 68% от интервюираните посочват, че по-скоро нямат специални нужди, а 22,7% посочват, че нуждите им са като на останалите, което всъщност показва, че всички задържани без да правят между себе си особена разлика споделят едни и същи усещания, породени от самото състояние на задържане, в което не са били преди това.

3.7. Дейности в центъра за задържане

Много малко дейности се предлагат в центъра за задържане. На въпроса за това с какво биха искали да се занимават, най-много задържани посочват достъпа до интернет (55,6%), следвани от тези, които не искат правят нищо (25%). И така, въпреки че като най-съществената нужда от дейност може да се определи общуването чрез интернет, а не толкова образователните или спортните дейности, спортуването също бе посочено като много от много от задържаните като полезно за облекчаване на стреса. Интервюираните лица се разделиха 50 на 50 в отговора си на въпроса за осигуряването на някакви дейности; ако има такива, за 65% от задържаните е вероятно да участват в тях, като преобладаващата част (84%) посочват спорта. Като съображения за участие в дейностите се посочват облекчаването на стреса и психическото състояние (40%) и поддържането на физическата форма (25%). При задържаните, които не участват в дейностите (36,7%) обясненията най-често са свързани с физическа невъзможност или липса на интерес към това, което се предлага. Задържаните посочват, че имат достъп до телефонна връзка (66%, но 33% казват, че нямат телефон) и телевизия, както и до престой на открито (76,7%). Според наблюденията на БХК обаче достъп до телефонна връзка имат само тези, които могат сами да си купят предплатена карта, но достъп до безплатен телефон не се осигурява. Като цяло данните сочат, че задържаните нямат достъп до книги, компютри, интернет, образование, спортни съоръжения и пространство за изповядване на религията въпреки, че 33% споделят, че имат такова пространство и редовно извършват религиозните си ритуали. Становището на НПО е, че в центъра има твърде малко осигурени дейности за задържаните.

3.8. Медицински проблеми

Почти 90% от задържаните споделят усещането си за несигурност поради влошеното си здраве и липсата на уважение, което като цяло се дължи на състоянието на задържане и упражнявания контрол. Що се отнася до медицинските услуги, консултациите с наличния медицински персонал (лекар и сестра) са по-рядко от веднъж месечно (62,7%), въпреки че 27% от задържаните със здравословни проблеми ги посещават веднъж седмично. Всички задържани казват, че са преминали през медицински преглед при настаняването им в центъра. Повечето задържани посочват, че разбират езика, на който се общува при предоставянето на здравните грижи, но 30% не разбират езика и смятат, че би трябвало медицинският персонал да говори повече езици, за да се реши проблемът с общуването. Това положение се обяснява с факта, че голяма част от задържаните са живели дълго в страната преди задържането им и са научили български. Ето защо на оплакването за езиковата компетентност на медицинския персонал трябва да се даде по-голяма тежест в общата картина на проблемите от гледна точка на комуникационните потребности на имигрантите, задържани скоро след или при пристигането им в страната. 93,1% от задържаните преценяват, че физическото им здраве се е влошило (само 6,9% не мислят така). Средният спад при физическото здраве е от 8,45 на 3,17. Според интервюираните задържани това почти не е свързано с наличието на медицински услуги, а на първо място с психологически фактори (76,2%) и на второ – с неблагоприятното влияние на условията за живот върху физиката (19%). Тази констатация ясно показва, че самият акт на задържане и пребиваване в условия на принудително настаняване водят сами по себе си до уязвимост, което непосредствено засяга физическото, но най-вече психичното здраве на задържаните лица (вижте по-долу). 73% дават отрицателна оценка на предоставяните медицински услуги, а 65,5% имат специфични здравни нужди, за които не получават адекватни грижи. Що се отнася до психичното здраве, 96,3% от задържаните го определят като влошено. Спадът в състоянието на психичното здраве е от 9,21 на 2,68. Най-често посочваният фактор за това е животът зад решетки (46,7%), от който последствията са силно отрицателни. По отношение на другите причини условията на живот заемат незначително място (3,3%), докато 33% лицата отдават влошаването на психичното си здраве на стреса и тревогите, а 30% са особено притеснени за психичното си здраве. Много от задържаните смятат, че центърът за задържане е засегнал отрицателно начина, по който възприемат самите себе си, както и самочувствието им, което почти е изчезнало. Според БХК въпросът за ниското ниво на медицинските услуги, което е свързано с нередовното и неадекватното медикаментозно лечение, е най-

сериозният от всички проблеми в центъра за задържане. Наблюденията на НПО показват, че тъй като в центъра не може да се окаже помощ при спешни медицински състояние или сериозни здравни проблеми, съответните задържани се изпращат във външни болници/клиники, при което поради забавянето във времето може да има сериозни последици за здравето.

3.9. Социално общуване в центъра за задържане

Задържаните лица споделят, че взаимодействието им с другите е от добро до неутрално, само 11% имат проблеми в общуването с останалите. На въпроса на какво се дължи това, посочват езикови причини. Като цяло задържаните (73,9%) не уведомяват служителите в случай на възникнали проблеми в общуването между тях. Това твърдение се подкрепя от констатациите на БХК: при запитванията за оплаквания от конкретни прояви на насилие или други задържани, интервюираните не посочват такива случаи. Задържаните не възприемат тези проблеми като толкова съществени, тъй като ги отдават или на лична неприязън, или на породеното от съжителството напрежение. Според наблюденията на БХК обаче значителна част от недоверието и напрежението произтича от етнически, религиозни или расови различия. В подкрепа на това наблюдение е констатацията, че 59,3% от интервюираните задържани твърдят, че не могат да се доверят на никого в центъра, а тези, които се доверяват на някого (40%), посочват служителите, тоест само 1/4 от лицата се доверяват на други задържани.

3.10. Контакт с „външния свят“

Задържаните лица посочват, че по принцип нямат затруднения при поддържането на контакта с външния свят. Всички поддържат връзка чрез телефон; половината посочват, че имат и лични посещения. 53% от задържаните нямат семейство в страната на произход, а само 23% от задържаните са оставили в страната на произход членове на семейството, които се нуждаят от подкрепа. Повечето задържани посочват, че имат приятели и семейства в България (63%), като 1/3 от тях имат деца, които са извън центъра. Поддържат връзка с тях по телефона, а половината имат и възможност за лични посещения. Като най-добри начини за контакти се посочват връзката чрез телефон, посещенията и интернет. 14/30 от интервюираните обаче казаха, че да са на свобода и със семействата си е много по-добър начин за общуване отколкото каквито и да било други методи за комуникация: „Да съм свободен и извън това място, защото не съм виновен.“, „Да съм свободен. Да съм с тях и да се грижа за тях. Те имат нужда от мене.“. Това обяснява защо повечето казват, че нямат достъп до предпочитаното от средство за комуникация. 43% от задържаните имат посещения от член на семейството, 43% – от приятел. 30% са били посетени от религиозна организация. 3-ма души са били посетени от ВКБООН, 83% – от адвокат и 80% – от НПО (Български хелзинкски комитет, Каритас, Център АСЕТ за жертви на мъчения).

3.11. Личен и семеен живот

Само 6,6% от интервюираните задържани лица са заедно със семействата си в центъра за задържане, като всички те са търсеци закрила, които чакат да бъдат освободени и допуснати до производството за определяне на статут. Те споделят, че се чувстват несигурни и притеснени в условията на задържане и имат усещането, че отново са преследвани. Наблюденията на БХК комитет показват, че поради настоящата институционална организация повечето от чужденците, които подават молба за закрила на границата, биват изпращани направо в центъра за задържане; това води до задържането на семейства с деца, което въздейства много лошо на родителите, тъй като не могат да осигурят нормална и безопасна среда за децата си.

3.12. Хранителен режим

Недостатъчното хранене и лошото качество на храната се очертава като източник на стрес за всички задържани. Преобладаващото мнение за храната е, че е ужасна, еднообразна и в много малко количество. Поради това има много оплаквания от проблеми със стомаха и венците. Около три четвърти казват, че не могат да спят добре. Стресът се посочва като главна причина от 81% , а 14% посочват като проблем условията на живот (напр., препълнени спални помещения, шум, неудобни легла). Служителите в центъра също отчитат лошото качество на храната и невъзможността да бъде подобро поради твърде ограничения бюджет.

3.13. Условия на задържането и човешката личност

До 96% от задържаните възприемат себе си в отрицателна светлина. Някои от тях описват себе си като животни: „Дори животното се чувства по-добре от мене.“ или „Виждам себе си като някой, към когото се отнасят като към роб или животно.“, което е показателно за цялостното нехуманно естество на задържането като административна мярка за осигуряване на депортирането. Това, което най-много измъчва задържаните, е самото състояние на лишаване от свобода, а не толкова конкретните условия на задържането, въпреки че, например, 100% от тях се оплакват от неприемливото качество на храната. Дори влошеното или лошото здравословно състояние не се посочва като толкова голяма тревога, колкото би се предположило, може би защото здравословното състояние в голяма степен е обусловено от състоянието на задържане. По въпроса за освобождаването от центъра – 0% казват, че не знаят какъв ще е изходът, 0% знаят датата на заминаване. Тази неизвестност се отразява изключително зле на задържаните, като се има предвид, че на 66% влияе лошо самото лишаване от свобода и на 27,3% - загубата на права, което беше най-високият резултат сред всички 23 участващи в проекта страни. На въпроса за това кои са най-съществените причини за уязвимостта, почти никой от интервюираните задържани не посочи класически причини като увреждания, здравословно състояние, бременност и крехка възраст. Задържаните изтъкнаха съвсем други, изненадващи причини – според 1/4 от тях най-уязвимите са пребивавалите дълго в центъра, а 1/3 определиха като най-уязвими задържаните, които имат семейство извън центъра за задържане.

Други съществени проблеми според служителите в центъра за задържане

Като цяло отговорите на интервюираните служители в центъра бяха доста формални и се придържаха стриктно към писаните правила и разпоредби, уреждащи приложимите минимални стандарти за задържането.

Въпреки това на въпроса кои са факторите, които според тях вероятно водят до промяна в психическото състояние на задържаните, те отговориха: „Ограничаването на свободата и свободното придвижване. Продължителният престой в условията на задържане. Отделянето от роднини и приятели.“

Следователно може основателно да се изведе заключението, че дори и служителите на центъра, които по силата на закона и трудовите си правоотношения осигуряват функционирането на центъра за задържане като своя основна служебна задача, признават отрицателното въздействие от самото задържане върху живота на човека и особено, предвид продължителността му, и върху правото на свобода и семеен живот.

4. АНАЛИЗ НА ДАННИТЕ И ЦЕНТРАЛНИТЕ ТЕМИ

Въз основа на анализа на събраните данни се очертаха няколко фактора за определяне на състоянието на уязвимост – социални, лични и тези на средата. От обстояния анализ на тези фактори от гледната точка на онези, които в действителност понасят последствията от задържането, на НПО/гражданските организации, предоставящи помощ в центровете за задържане, както и на самите служители в центъра се очертаха няколко проблемни области, за които са нужни незабавни действия.

4.1. Обща липса на информация

Най-важната липсваща информация е тази за възможния изход от задържането, датата на освобождаване и какви юридически или практически действия могат да предприемат самите задържани лица и кой може да им помогне, за да се сложи по-скоро край на задържането по най-подходящия за всяко отделно лице начин. Липсата на информация и несигурността за бъдещето са посочени като фактора, който в най-голяма степен допринася за стреса, психическата тревожност, депресията и загубата на самочувствие. Психическите проблеми, причинени от недостатъчна информация, липса на своевременно/достъпни правни съвети и загубата на контрол върху собствения живот се определят от повечето задържани като обичайните проблеми, с които трябва да се справят, и главните причини за появата на уязвимост и усещането за незащитеност. Задържаните лица имат достъп до осигурена от държавата психологическа подкрепа, която обаче се оценява като недостатъчна, тъй като се предоставя само под формата на терапевтични разговори. Поради сериозността на отнемането на права и свободи при задържането и последствията това за живота на индивида само „разбирането“ не е достатъчно, за да излекува хората в условията на задържане.

4.2. Продължителното задържане и връзката му с физическото и психическото здраве

При всички, поставени в условия на продължително задържане, се поражда чувството, че са лишени от свобода без вина, а това води до усещането за един нарушен и разбит живот. Тревожността, депресията, усещането за безпризорност се дължат предимно на това, че са лишени от свобода, без да са им известни законовите причини и то за дълго време (2-3 години до края на 2009 година). Според задържаните основните причини за продължителното им задържане са небрежността, некомпетентността и липсата на интерес в служителите, участващи в разглеждането на техния случай (имиграционни служители, адвокати, съдии и др.). Като незадоволително се преценява нивото на взаимодействие между задържаните и персонала в центъра, като се има предвид, че много от задържаните посочва нулева реакция на молбите им за срещи с административни и имиграционни служители за изясняване на положението им и за получаване на информация относно действия, които самите те могат да предприемат, за да подобрят шансовете си за по-скорошно освобождаване. Всичко това, заедно с невъзможността да правят планове за живота си и несигурността за бъдещето, липсата на правна помощ и защита на език, разбираем за тях, разбит семеен живот и прекъснатите контакти със съпрузи, деца и роднини, предизвикват у задържаните лица интензивно до степен на непоносимост психическо и емоционално страдание.

4.3. Лоши материални условия и услуги в центъра за задържане

Качеството и количеството на храната е всеобщ проблем. Предоставяната храна е съобразена с ограничениния бюджет и не отговаря на изискванията за хранителна стойност и витаминозност; задържаните се оплакват, че често се разболяват и дори, че са недохранени. Липсата на адекватни медицински услуги и грижи за психичното здраве, особено при спешни случаи или сериозни здравословни проблеми, когато поради невъзможност да се осигури незабавно лечение задържаните се изпращат във външни болници/клиники, може поради забавянето във времето да има сериозни здравословни последствия.

Смъртта на задържан, причинена от перфорирана язва на стомаха, в началото на есента на 2009 година е трагичното доказателство за това.

4.4. Задържане по време на производство по предоставяне на статут

Търсещите закрила са хора, избягали от преследване и непосредствена опасност за живота си, които вместо сигурност и свобода се оказват задържани, вместо защитени. Ето защо те имат специални потребности, за които са необходими разбиране, внимание и оценка. Това налага правителството да отчита специалните нужди на търсещите закрила на входните пунктове по суша, море или въздух, най-вече за да се избегне настаняването им в заведения от затворен тип, предназначени за депортиране на лица в страните им на произход. Предвид правната сложност на производството за определяне на статут в съчетание с несигурното положение на търсещите закрила означава поставянето им в условия на лишаване от свобода означава, че държавата не реагира адекватно на нуждата от закрила на тези лица и не осигурява производство, което да е в най-добрия им интерес. Следователно, властите трябва да се стремят при всички положения да избягват задържането на търсецо закрила лице, както и да предоставят подходяща и ефективна правна помощ и/или адвокатска защита от самото начало, т.е. веднага щом започне производството на първа инстанция.

В заключение могат да се набележат следните групи задържани лица, засегнати от общи причини за уязвимост в резултат от задържането:

- Лица, които са задържани продължително;
- Търсещи закрила, задържани преди или по време на производството за определяне на статут;
- Лица, чиито семейства и роднини са извън центъра за задържане;
- Лица, задържани след като е изтекло разрешителното им за престой;
- Родители, които са заедно с децата си.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Задържането и лишаването от свобода имат силно отрицателно въздействие върху живота на човека и неговото благосъстояние. Данните показват съществено влошаване на физическото и психичното здраве, след като лицето бъде поставено в условия на задържане. Влошаването на състоянието се задълбочава с удължаване на задържането.

За всички задържани лица, независимо от правния им статут или от продължителността на задържането, липсата на информация се оказва най-тревожният проблем. Задържаните единодушно подчертават острата необходимост от достъп до повече информация за производството за статут или имиграционно производство, причините за задържането им и перспективите за освобождаването им.

За да могат да преодолеят трудностите на положението, в което се намират, от решаващо значение за задържаните лица е достъпът до правни съвети, както и правна помощ, на която има право всяко задържано лице. Като се има предвид, че лицата с принудително настаняване са поставени в сходна на затвор среда за тях автоматично трябва да важат без никаква дискриминация и/или ограничения същите стандарти, гаранции и практическа организация както в наказателните производства.

Лошите материални условия в центъра за задържане, както и липсата на нормална храна и медицински грижи са последната група свързани със задържането обстоятелства, определени като специфични за страната, които представляват допълнителни фактори за уязвимостта на задържаните лица.

ПРЕПОРЪКИ

Общи препоръки

При задържане с цел депортиране трябва да се прилага *автоматично съдебен контрол*, за да се преразгледат за всеки отделен случай правните основания за задържането и действителната нужда от него, за да се установи дали са спазени общопризнатите стандарти за защита на свободата на индивида и да се избегне нарушаването на *правото на свобода и сигурност* на индивида съгласно член 5, ал. 3 от Европейската конвенция за правата на човека и член 15, ал. 2 (а) от Директива 2008/115/ЕО за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

Срокът за обжалване на заповедта за задържане по член 46а от Закона за чужденците трябва да се изравни с общите срокове за обжалване, определени в Административнопроцесуалния кодекс, за да се избегнат несъразмерността и дискриминацията.

На всички задържани трябва да се осигурява *правна помощ*, за да разполагат с адекватни средства за защита и квалифицирани съвети.

Незабавно трябва да се промени текстът на *член 46а, ал. 4 от Закона за чужденците*, като се премахне правото на съда да продължава срока на задържането, ако се надвишават съответно 6 + 12 месеца, тъй като това е в противоречие с член 15, ал. 5 и 6 от Директива 2008/115/ЕО за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

В имиграционното законодателство трябва да се уреди *регуларизацията на незаконни имигранти*, когато са пребивавали в страната продължително време при облекчени условия като интегрирани лица.

В подзаконовите актове, свързани с условията на задържането, трябва да се предвидят *превод* и по-добри условия за комуникация, включително достъп до интернет и улеснен достъп до телефон.

Трябва да се уреди въпросът за *медицинското лечение на хронични заболявания*, като се използва подходът при осъдените на лишаване от свобода, т.е. държавата да покрива от бюджета разходите за здравно осигуряване на задържаните.

Трябва се въведе изрична *забрана за задържането на деца* – придружени или не придружени.

Трябва незабавно да се подобри *изхранването* на задържаните лица - количеството и качеството на храната, за да отговаря на стандартите за хранителна стойност.

Конкретни препоръки, свързани с търсещите закрила

Задържането на търсещи закрила представлява двойно преследване поради отрицателните преживявания, които са имали при бягството от преследването и нанасяните им вреди.

В условията на задържане търсещите закрила са лишени от законово признатите им права, които обичайно биха ползвали, ако не са задържани (член 29 от ЗУБ).

Като се има предвид, че задържането се прилага като мярка за осигуряване на депортирането/отвеждането, не е подходящо да се задържат търсещи закрила, които от момента на подаване на молбата за закрила са с легално пребиваване (член 58, ал. 4 от ЗУБ).

Най-важното е, че за задържането им няма правни или практически основания, тъй като търсещите закрила не могат да бъдат депортирани или отведени поради принципа за забрана на принудителното връщане (член 67 от ЗУБ).

Когато спрямо търсещи закрила се упражнява задържане, това означава, че се прилага презумпцията за отказ на молбата им и последващо депортиране/отвеждане в нарушение на принципа *in dubio pro fugitivo* и стандартите за справедливо и ефективно производство за определяне на статут (член 75, ал. 2 от ЗУБ).

Следователно трябва строго да се забрани задържането на търсещи закрила.

Конкретни препоръки, свързани с нелегалните мигранти

Лица с деца или семейства с деца са особено уязвими спрямо отрицателното въздействие на задържането. Задържането разделя членовете на семейството, а подобната на затвор среда е травмираща за децата и разрушителна за отношенията в семейството. Следователно, за семействата с деца и лицата с деца като приоритет трябва да се поставят алтернативите на задържането, освен ако са абсолютно неприложими.

Безплатната правна помощ и/или защита могат да облекчат най-отрицателните ефекти от задържането – изолация, отчаяние или дълбока несигурност, защото дават на нелегалния мигрант очаквания и перспектива за непосредственото бъдеще. Такава помощ и защита могат да спомогнат и за ефективното приключване на имиграционното дело. Тази помощ и защита се предоставя на разбираем език. Това означава на мигрантите да се предлага безплатна правна помощ и защита на техния език или на език, който се приема, че разбират.

Езикът е ключов фактор за задържаните лица. Неспособността да разбере какво съобщават служителите в центъра за задържане означава за задържаното лице загуба на ценна информация. Неразбирането на езика също засилва чувството за изолация и недоверие при задържания. Ето защо е важно да се насърчава езиковата компетентност на персонала в центъра за задържане.

В заключение трябва да се подчертае, че отрицателното въздействие на задържането е толкова голямо, че оправдава използването му като мярка само в краен случай. Винаги трябва да се търсят и проверяват алтернативите на задържането. Освен това винаги трябва да се извършва цялостна оценка на търсещия закрила или незаконния мигрант, за да се прецени доколко е подходящо задържането, ако се налага такова и ако са изчерпани всички алтернативи. Ако и само когато не може да се избегне и се приложи задържането, трябва често да се провеждат цялостни оценки на състоянието на лицето, както и чести проверки, включително от страна на съда, за да се провери дали мярката продължава да е необходима и дали е съразмерна на положението на лицето.

Профил на партньорите по проекта DEVAS

	<p>Каритас-Австрия изпълнява мисията да придружава хора в затруднено положение, сред които бежанци и мигранти. В областта на закрилата на бежанците Каритас-Австрия предоставя социални услуги, настаняване и правни консултации и участва в програми за интеграция. www.caritas.at</p>
	<p>ЙБС-Белгия посещава търсеци закрила и мигранти в пет центъра за задържане, като предоставя подкрепа и правни съвети. Част от застъпническата дейност на ЙБС-Белгия е участието ѝ в различни мрежи за лобиране срещу задържането на семейства и деца. www.jrsbelgium.org</p>
	<p>Българският хелзинкски комитет (БХК) подкрепя и насърчава спазването на човешките права на всяко лице чрез застъпничество и мониторинг на положението с гражданските права в България. БХК изготвя доклади за нарушения на правата на човека, в които се обръща специално внимание на етнически и религиозни малцинства, бежанци и търсеци закрила. www.bghelsinki.org</p>
	<p>Симфилиозис е неправителствена организация, базирана в Кипър. Мисията ѝ е да поддържа активен диалог сред кипърското общество за помирението между двете по-големи общности в Кипър – турските кипърци и гръцките кипърци – с цел насърчаване на културата на помирение, мир, демокрация и сътрудничество. Организацията поддържа и постоянен интерес към интеграцията на мигрантските общности.</p>
	<p>Асоциацията за интеграция и миграция е базирана в Чешката република. Основната ѝ мисия е предоставянето на правна, социална и психологическа помощ на търсещите закрила. Осигурява на търсещите закрила подкрепа за решаване на проблеми, които може да възникнат в хода на производството, и редовно ги посещава на местата за задържане. www.uprchlici.cz</p>
	<p>Естонският бежански съвет има като своя главна цел да съблюдава за това към нуждаещите се от закрила лица, които пристигат в Естония, отнасянето да бъде в съответствие с международните стандарти и да им се предоставя подходяща закрила.</p>
	<p>ЙБС-Германия предоставя правна, социална и пасторска подкрепа в центровете за задържане в Берлин, Ейзехутенцат и Мюнхен (почти 2 500 души годишно). ЙБС-Германия е член на Берлинската комисия. www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de</p>

 <p>GREEK COUNCIL FOR REFUGEES</p>	<p>Гръцкият бежански съвет е единственото гръцко НПО, което работи предимно с търсеци закрила и бежанци на територията на Гърция. Съветът помага на бежанците чрез консултации, социални услуги и изпълнението на специални проекти за решаване на проблемите им, като приспособяване към средата и средства на живот. www.gcr.gr</p>
 <p>Hungarian Helsinki Committee</p>	<p>Унгарският хелзинкски комитет наблюдава спазването на правата на човека от правоохранителните органи и съда, предоставя правна помощ на лица с нарушени права и информира обществеността относно такива нарушения. http://helsinki.hu</p>
 <p>JRS company · since · advocate</p>	<p>ЙБС-Ирландия предоставя психологическа подкрепа на задържани жени. ЙБС-Ирландия осигурява образователни, трудови и културни услуги. Организира също межкултурни събития и обучава учители по имиграционни и човешки права. www.jrs.ie</p>
 <p>JRS company · since · advocate</p>	<p>ЙБС-Италия (Centro Astalli) с подкрепата на ВКБООН предоставя широка гама здравни и социални услуги на бежанци и подкрепа на жертви на мъчения. Службата провежда ежегодно проекти в училищата за повишаване на осведомеността по въпросите на миграцията. www.centroastalli.it</p>
 <p>CARITAS LATVIJA</p>	<p>Каритас-Латвия изпълнява мисията да спомага за функционирането на мрежата на Каритас сред католическото население в Латвия, както и да служи и подпомага на хората в неравностойно положение в Латвия, което включва работа с бежанци. www.caritas.org/worldmap/europe/latvia.html</p>
 <p>caritas</p>	<p>Каритас-Вилнюс служи на хората в нужда в Епархията на Вилнюс, Литва. Освен другото, Каритас-Вилнюс организира мерки за интеграция на бежанци и мигранти в местната общност. www.vilnius.caritas.lt</p>
 <p>JRS company · since · advocate</p>	<p>ЙБС-Малта посещава задържани лице в три центъра за задържане, като им предоставя правни, социални и пасторски услуги. За целите на дейността си използва културни медиатори и социални психолози, за да може да общува по-добре и да научи повече за травматичните преживявания на жени-мигранти, живеещи в Малта. www.jrsmalta.org</p>
 <p>VluchtelingenWerk Nederland</p>	<p>Холандският бежански съвет е организация с идеална цел, която представлява правата и интересите на бежанци и търсеци закрила с 29 регионални клона и над 8 000 доброволци. Той предоставя практическа подкрепа при производството за статут, натурализацията и интеграцията в холандското общество. www.vluchtelingenwerk.nl</p>

	<p>Каритас-Полша управлява три центъра за подкрепа на мигранти и бежанци, разположени в Бялищок, Люблин и Жгоржедец. Оказва се помощ на признати бежанци, търсещи закрила, лица със субсидиарна закрила, мигранти, репатрити и семейства със смесени бракове. Услугите включват психологическа подкрепа, правни консултации и дейности по социална интеграция. www.caritas.pl</p>
	<p>ЙБС-Португалия предоставя редица услуги за маргинализирани мигранти, като временно настаняване, здравни услуги, психологическа и културна подкрепа. Предлагат психосоциални услуги в центъра за задържане в Оporto и повишават осведомеността на обществеността с оглед на интеграцията на мигрантските общности. www.jrsportugal.pt</p>
	<p>ЙБС-Румъния предоставя временно настаняване, както и правна, психологическа и медицинска помощ на мигранти в Румъния. Организира редовно културни интеграционни събития и междурелигиозни събития. Доброволци на ЙБС-Румъния посещават веднъж седмично центъра за задържане в Букурещ. www.jrsromania.org</p>
	<p>Каритас-Словакия е католическа хуманитарна организация за развитие и социални услуги. Дейностите ѝ са насочени към бедността и социалното неравенство, миграцията и убежището в Словакия. www.charita.sk</p>
	<p>ЙБС-Солвения има около 20 доброволци, които четири пъти седмично посещават отворения център за търсещи закрила в Любляна, където провеждат различни дейности, културни събития и семинари. Веднъж седмично посещават и центъра за задържане в Постойна. www.rkc.si/jrs</p>
	<p>Испанската бежанска комисия е независима неправителствена организация, създадена през 1979 г. с цел защита на правата на търсещите закрила. Основните ѝ дейности са свързани с предоставянето на правна и социална помощ на бежанци и мигранти, както и застъпничество в подкрепа на интересите на търсещите закрила. www.cear.es</p>
	<p>ЙБС-Швеция организира групи, които да оказват подкрепа на задържани лица, улеснява достъпа до правни услуги и връзката с роднини, както и изпълнява ролята на посредник между задържаните и полицията.</p>
	<p>ЙБС-Обединено кралство работи с постоянен персонал и доброволци, които си взаимодействат при провеждането на лобиране и кампании във връзка с въпросите на бедстващото положение и задържането. До десет доброволци посещават около 40 до 60 задържани лица на седмица, като осигуряват и връзка със здравни специалисти и юридически съветници. www.jrsuk.net</p>

