



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.12.2013 г.
COM(2013) 923 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Първи доклад за напредъка в изпълнението от страна на Русия на общите мерки за безвизови краткосрочни пътувания на граждани на Русия и на ЕС в рамките на диалога между ЕС и Русия по визовите въпроси

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Първи доклад за напредъка в изпълнението от страна на Русия на общите мерки за безвизови краткосрочни пътувания на граждани на Русия и на ЕС в рамките на диалога между ЕС и Русия по визовите въпроси

I. Контекст

На срещата на върха ЕС—Русия в Санкт Петербург през май 2003 г. беше постигнато съгласие, че страните ще пристъпят към разглеждане на условията за реципрочен безвизов режим на пътуване в дългосрочна перспектива, с което се положи основата за дискусиите за безвизов режим между Русия и ЕС. Вследствие на това през пролетта на 2007 г. беше стартиран диалогът между ЕС и Русия по визовите въпроси. Подобно на диалозите по визовите въпроси с други трети държави и въз основа на изискванията на Регламент (ЕО) № 539/2001 диалогът между ЕС и Русия по визовите въпроси бе структуриран в четири тематични области (сигурност на документите, включително на биометричните данни, незаконна миграция, включително реадмисия, обществен ред и сигурност, както и външни отношения).

В периода между декември 2007 г. и март 2010 г. бяха проведени шест срещи на експерти в Москва с цел проучване на състоянието на законодателството и практиките на ЕС и Русия във всички области, обхванати от четирите тематични области на диалога по визовите въпроси.

Въз основа на констатациите от тези срещи на експерти Комисията предложи на Съвета по време на заседанието на Постоянния съвет за партньорство ЕС—Русия в областта на правосъдието, свободата и сигурността през май 2010 г. двете страни да постигнат споразумение да започнат работа по документ относно общите мерки за безвизов режим на пътуване, който да съдържа списък с технически критерии и изисквания за безвизов режим. Съветът прие този подход.

На тази основа Постоянният съвет от май 2010 г. възложи на високопоставени длъжностни лица да обсъдят как да се премине към практическия етап. По предложение на високопоставените длъжностни лица, които проведоха няколко срещи през 2010 г., Постоянният съвет за партньорство ЕС—Русия в областта на правосъдието, свободата и сигурността от ноември 2010 г. официално одобри методиката на общите мерки и прикани високопоставените служители да изготвят документа.

Първият проект на ЕС на този списък бе предаден на Русия през март 2011 г. с оглед на започване на преговорите. Процесът продължи до края на годината и на срещата на върха на 15 декември 2011 г. между Русия и ЕС бяха официално договорени общите мерки за безвизови краткосрочни пътувания на гражданите на Русия и ЕС. Срещата на върха също така постави началото на тяхното прилагане.

През март 2012 г. се проведе първата специална среща между експерти на ЕС и Русия. По време на тази среща двете страни обсъдиха и обясниха своето разбиране за всяка обща мярка и оперативна мярка, на които трябва да се обърне внимание, за да се направи пълна оценка на правилното им прилагане.

След това Русия и ЕС подготвиха съответните си писмени доклади относно степента на прилагане на всички общи мерки. Русия предаде писмения си доклад на 13 април 2012 г., а ЕС — на 31 май 2012 г. До септември 2012 г. се разменяха допълнителни писмени комуникации и отговори на допълнителните въпроси, поставени от двете страни.

Въз основа на писмените комуникации двете страни организираха посещения на място на експерти. В периода между септември 2012 г. и юли 2013 г. бяха осъществени четири посещения (по едно за всяка тематична област) на експерти на ЕС в Русия (както в Москва, така и в множество региони). Съответно руски експерти направиха четири посещения в ЕС в периода между декември 2012 г. и октомври 2013 г. (бяха организирани общо 23 посещения в отделни държави членки).

Диалогът ЕС—Русия по визовите въпроси се основава на пълна реципрочност между страните. Пътят към либерализиране на визовия режим зависи от постигнатия напредък в прилагането на общите мерки, като това не е автоматичен процес. Както се уточнява в заключителните разпоредби на общите мерки, само след приключването на изпълнението на общите мерки, страните ще вземат решение, при спазване на съответните си вътрешни процедури, относно започването на преговори по споразумение за отмяна на визовия режим между ЕС и Русия. Пълното прилагане на споразуменията за визови облекчения и реадмисия между ЕС и Русия е от голямо значение за диалога по визовите въпроси

Освен това в процеса на преглед на изпълнението на общите мерки ще бъдат взети предвид и развитието и оценката на други въпроси, посочени в заключителните разпоредби на общите мерки (връзки между миграционните потоци и защитата на правата на човека и основните свободи; дял на отхвърлените заявления за издаване на виза, дял на приетите искания за реадмисия и на действителните връщания; брой на решенията за връщане, на лицата, на които е отказано влизане на границата, и на заловените граждани, незаконно пребиваващи на територията на другата страна, както и времето за преминаване на границата между ЕС и Русия).

Комисията редовно е докладвала на Съвета и на Европейския парламент за случващото се в рамките на диалога по визовите въпроси. В съответния момент Комисията също така ще представи цялостна оценка, наред с другото, на възможното отражение върху ЕС и върху регионалната съгласуваност на бъдещия режим на безвизово пътуване между ЕС и Русия от гледна точка на миграцията, управлението на границите и сигурността.

Това е първият доклад за напредъка, представен от Комисията, в който се описва степента на прилагането на общите мерки от Русия и в който се посочват поводи за безпокойство и препоръки.

II. Оценка на изпълнението на общите мерки по всяка тематична област

Тематична област 1: Сигурност на документите, включително на биометричните данни

Обща оценка

През последните няколко години Русия е постигнала голям напредък в тази област. Това включва въвеждането през 2006 г. на биометричен паспорт и неговите актуализации през 2010 г. и 2013 г. съгласно стандартите на ИКАО. Изготвянето, издаването и персонализирането на международните биометрични паспорти са до голяма степен сигурни и се придържат към

съответните практики и стандарти на ИКАО. За изгубени и откраднати паспорти се съобщава на централизираната база данни на Интерпол, макар и чрез ръчен процес. Документите за легитимация (включително вътрешните паспорти — основните документи за самоличност в Русия) са сигурни в достатъчна степен за целта, която изпълняват, а персонализирането и процедурите за издаване отразяват сегашните стандарти. Осигурени са програми за обучение, включващи мерки срещу корупцията, макар че тяхната ефективност все още не е анализирана. Следва също да се отбележи, че либералните правила за промяна на името, заедно с факта, че не съществува централен граждански регистър, могат да отворят възможности за злоупотреби.

Подробни бележки

- **Въвеждане на биометрични паспорти в съответствие с ИКАО въз основа на всеобхватно и сигурно управление на самоличността, като се взема предвид работата, извършена в рамките на ИКАО, и адекватната защита на личните данни, и осигуряване на тяхната автентичност, улесняване на точната проверка на самоличността на притежателите им от съответните органи на двете страни.**

След въвеждането през 2006 г. на **биометричните паспорти** от 1 март 2010 г. насам се издава актуализиран вариант. Той е в съответствие с ИКАО и включва подобрени защитни характеристики. През 2013 г. започна издаването на трето поколение биометрични паспорти, съдържащи и информация за пръстовите отпечатъци. Въпреки че търсенето на небиеметрични паспорти намалява, все още е възможно такива да бъдат получени и няма планове за прекратяване на тяхното издаване.

С **компетентност** да изготвят и издават както международни паспорти, така и документи за легитимация разполагат на първо място Държавната печатница „Гознак“, Държавната служба за гражданско състояние (ЗАГС) със своите регионални и местни офиси (компетентни да издават сертификати за произход) и Федералната служба за миграция (ФМС) със своите регионални и местни офиси (компетентни за издаването на международни паспорти и руски вътрешни паспорти).

Сегашното поколение от биометрични паспорти има добра защита срещу подправяне и отговаря на стандартите на ИКАО. Процесът на издаване е надежден и доста сигурен както на етапа на проверка на самоличността на заявителя, така и на етапите на печатане и съхраняване на празните паспорти или персонализирането им. Сигурността на информацията, съхранявана за този процес, се урежда от Федералния закон № 152-ФЗ от 27 юли 2006 г. относно личните данни.

Документите за легитимация (т.е. вътрешните паспорти и сертификатите за произход) са добре защитени срещу подправяне от техническа гледна точка. Освен това новият тип вътрешни паспорти (издавани от януари 2008 г. насам) притежават допълнителни защитни характеристики, а съдържанието им е машинночетимо съгласно стандартите на ИКАО. Празните паспорти се изготвят (на централно ниво) и съхраняват сигурно и ефективно. Персонализацията и издаването на тези документи се извършват на регионално равнище и съответните процедури отразяват сегашните стандарти.

Посетените **сгради** на съответните органи на централно и местно ниво, отговарящи за международните паспорти и за документите за легитимация, бяха добре обезопасени. Въведени са административни процедури за сигурност, свързани с достъпа до документи и работата с тях.

Не съществува централен **регистър**. Сертификатите за произход се обработват на регионално ниво и всеки регион има свой собствен регистър и електронна база данни (поне в службите, които бяха посетени от експертите на ЕС). В случай на каквито и да е съмнения по административен път се провеждат консултации между регионите (чрез официално искане, изпратено по пощата). Руските органи посочиха, че се планира създаването на нов централизиран електронен граждански регистър, но не бе спомената конкретна дата. Известен напредък в това отношение може да се види в портала за взаимосвързаност между различни федерални агенции и министерства (СМЕВ), позволяващ електронното обработване на заявленията (твърди се, че вече функционира).

Правилата за промяна на името изглеждат доста либерални и продължават да поражда опасения. В действителност понастоящем не съществуват ограничения за гражданите, които искат да променят своето име. Освен това поради липсата на централизиран граждански регистър промяната на името може да бъде проследена само на регионално равнище или след официално искане до друга регионална служба на ЗАГС, което изисква време, и по този начин се създава възможност за злоупотреби.

- **Своевременно и системно докладване към базата данни на Интерпол във връзка с изгубени и откраднати паспорти.**

Информацията за изгубени и откраднати международни паспорти се съхранява в централизираната база данни на ФМС, след което за нея се известява Националната централна служба (НЦБ) на Интерпол (базирана в Министерството на вътрешните работи, МВР), за да бъде отчетена в системата за обмен на информация на базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване (SLTD). Въвеждането на данни в базата данни на Интерпол се извършва ръчно и ежедневно.

МВР изпълнява проект с цел да се подобри обменът на информация между ФМС и НЦБ на Интерпол, насочен към автоматичното въвеждане на данни в SLTD (следва да приключи до 2013 г.).

Досега Русия не е отчитала изгубени и откраднати вътрешни паспорти или документи за легитимация в базата данни SLTD на Интерпол, тъй като тези документи не могат да бъдат използвани в чужбина. Същевременно обаче възможността за включване на такива документи се разглежда от руската страна.

- **Поддържане на редовен обмен на образци на паспорти и формуляри за визи, информация относно фалшиви документи и сътрудничество в областта на сигурността на документите.**

Образци на паспорти и формуляри за визи се обменят редовно по дипломатическите канали на Министерството на външните работи (МВНР). ФМС получава образците на чуждестранните документи от МВР и ги праща за информация на териториалните бюра на ФМС.

- **Провеждане на програми за обучение относно методите за защита на документи въз основа на стандартите на ИКАО, по-специално относно въвеждането на биометрични параметри, както и обмен на информация за методите и съответните евентуални научни изследвания в тази област.**

Служителите на ЗАГС и ФМС преминават през първоначално обучение, последвано от редовни обучения за опресняване на знанията. Съществуват и програми за електронно обучение.

Консулският отдел на МВнР е създал център за обучение, който предлага курсове относно процедурата по издаване и защитните характеристики на биометричните паспорти.

Възможно е ефективността на програмите за обучение да варира в зависимост от големината на конкретната служба, нейната (по-голяма или по-малка) отдалеченост и наличните човешки ресурси. Служителите, с които са проведени срещи по време на мисиите на експертите на ЕС във всички сгради на съответните органи, са добре запознати със съответните процедури и със своите задължения и правомощия.

- **Предприемане на мерки срещу корупцията и при необходимост подобряването им, включително на етични норми, предназначени за служителите на всеки публичен орган, който се занимава с всеобхватно и сигурно управление на самоличността.**

Според руските органи въпросите, свързани с борбата срещу корупцията, са включени в общите обучения за съответния персонал, а съдържанието относно борбата с корупцията се актуализира, когато се приема ново съответно законодателство. Мисията на експертите обаче не е могла да провери съдържанието и качеството на курсовете за обучение и изискванията за учебните програми (по-специално по отношение на ЗАГС).

Като част от общата политика за борба с корупцията ФМС е приела етичен кодекс за поведение на служителите в държавната администрация (Наредба на ФМС от 25 февруари 2011 г.), който се прилага по отношение на всички нейни служители. Някои от неговите разпоредби са изрично включени в трудовите договори на ФМС. ФМС е установила и канали за комуникация с гражданите за целите на борбата с корупцията (уебсайт, гореща телефонна линия и т.н.) и е в процес на въвеждане на превантивни мерки.

Значението на мерките за борба с корупцията в областта на сигурността на документите се подчертава в значителна степен от факта, че дори ако системата за издаване на документи работи добре, за да предотвратява подправянето, корупцията може да създава повече възможности за незаконно получаване на оригинални документи.

Пораждащи загриженост въпроси и препоръчителни действия в рамките на тематична област 1:

Въз основа на горните констатации Комисията констатира следните пораждащи загриженост въпроси, които се нуждаят от допълнително обсъждане с руските органи:

- Правилата, уреждащи промяната на името в Русия, са доста либерални и биха могли да създават определени възможности за злоупотреба и лесна промяна на самоличността. Тези промени не могат да бъдат лесно установими, по-специално от органите на трети държави, включително от държавите — членки на ЕС.
- Освен това липсата на информация за съдържанието и резултатите от обученията, а така също и за изискванията на учебните програми за длъжностните лица на ФМС и ЗАГС, по-специално по отношение на мерките за борба с корупцията, не позволява на Комисията да направи пълна оценка на напредъка в тази област.
- И накрая, Комисията ще продължи да обменя информация с руските органи по отношение на по-нататъшното развитие на централизирания граждански регистър,

електронната система, свързваща федералните агенции и министерства (СМЕВ), и автоматизираната система за въвеждане на сигнали в базата данни SLTD на Интерпол.

Тематична област 2: Незаконна миграция, включително реадмисия

Обща оценка

През последните години миграционната политика на Русия претърпя значителни промени. Новата **концепция за миграционната политика**, която беше приета през 2012 г., е видим знак за този процес.

Всъщност руските власти са в процес на по-широкообхватно разглеждане на миграционната тематика, при което се отчитат и положителните ефекти, които миграционните потоци могат да предизвикат по отношение на икономическото развитие. Освен това руските власти признават, че бюрокрацията и неефикасността на миграционните процедури често са причината, поради която много законни мигранти стават незаконни, и потвърждават, че съществува спешна необходимост от интегрирането на мигрантите в руското общество.

Що се отнася до визите и **каналите за законна миграция**, ФМС е основният орган, управляващ миграцията в Русия и осигуряващ последователност. Въведена е цялостна и всеобхватна система от правила в тази област. Някои правила продължават да са значително усложнени (напр. квоти и разрешения за работа).

Вече са въведени някои изменения във федералното законодателство, по-специално в контекста на прилагането на споразумението за визови облекчения между ЕС и Русия (СВО); подобряването на положението на висококвалифицираните специалисти; улесняването на регистрацията на миграцията и визовите процедури; и опростяването на достъпа до пазара на труда (във връзка със системата на квоти и патенти). Очакват се допълнителни промени, по-специално подобряване на процедурите за законна миграция и за други групи мигранти.

Незаконната миграция е предизвикателство, с което компетентните органи са запознати. Полагат се по-големи усилия за осигуряване на ефективното връщане на незаконните мигранти, които са задържани на руска територия, както и за цялостното правоприлагане на правилата за миграцията. Доброто сътрудничество с Беларус (поради държавния съюз и липсата на граничен контрол), както и потоците от държавите от ОНД (включително изрядният паспортен контрол) се оказват предизвикателство. Въведени са процедури за връщане и е в ход сътрудничество относно връщанията с много държави на произход. Споразумението за реадмисия между ЕС и Русия работи задоволително.

Както за незаконната миграция, така и за управлението на границите, се оказва трудно оценяването на **системата за събиране на информация** и особено на **анализа на риска**, включително на регионално равнище. Събирането на определени показатели (напр. незаконно пресичане на границите, отказ на влизане и др.) за новите канали на незаконната миграция, маршрутите на незаконната миграция и трансграничната престъпност, ако то бъде поверено на местните звена, може да повиши ефективността на граничния контрол.

По отношение на **убежището** съществуват административни структури и процедури, а центрове за прием на търсещите убежище лица, които бяха посетени от експертите на ЕС, отговарят на основните изисквания и съществуващите стандарти. Може да се помисли за предоставянето на повече информация на граничните контролно-пропускателни пунктове

(ГКПП) на потенциалните търсещи убежище лица, както и за засилено и структурирано сътрудничество между ФМС и службата за гранична охрана (БГС) (служба на Федералната служба за сигурност (ФСБ)). Следва да се помисли за правила, според които достъпът до определени права за бежанци с признат статут и за търсещи убежище лица да зависи от регистрирането им, както и за сближаването на статута на временно убежище (субсидиарна закрила) със статута на бежанец. Очаква се новият Закон за убежището да внесе някои подобрения в този смисъл.

Системата за управление на границите и процедурите на ГКПП отговарят на стандартите, макар някои подобрения да биха могли да допринесат за тяхната ефективност. Оборудването на ГКПП редовно се модернизира. БГС е професионален орган за управление на границите и за правоприлагане с утвърдена позиция сред агенциите.

По принцип БГС е поела ангажимент за **сътрудничество с граничните органи на съседните държави и Frontex**. Известен напредък беше постигнат също така и по отношение на сътрудничеството между БГС и органите за управление на границите на трети държави, включително с държавите — членки на ЕС. Сътрудничеството с последните следва понастоящем да бъде задълбочено, като следва да се обменят повече структурна информация и данни.

Що се отнася до **сътрудничеството с други съответни агенции в Русия**, БГС следва да положи допълнителни усилия, за да придаде на сътрудничеството по-конкретно измерение, по-специално с ФМС и Федералната митническа служба.

Събирането на данни се извършва редовно и в съответните агенции съществуват аналитични отдели (поне в БГС и ФМС). Данните все още се събират от всяка агенция поотделно, което води до фрагментирана статистика. Анализът на риска не се споделя и дори когато е подготвен, има известни съмнения относно неговата всеобхватност и методика.

Според руските власти програмите за обучение, включително програмите за гранични служители относно сигурността на документите, са добре разработени. Мерките за борба с корупцията съставляват част от това и съществуват етични кодекси. Съдържанието на тези програми обаче не е било споделено с експертите на ЕС.

Подробни бележки

2.1 Въпроси, свързани с миграцията

- **Сключване между Русия и всички съответни държави — членки на ЕС, на протоколи по прилагането към Споразумението от 25 май 2006 г. между Руската федерация и Европейската общност за рeадмисия, като същевременно се гарантира ефективното прилагане на това споразумение.**

Споразумението за рeадмисия между ЕС и Русия влезе в сила на 1 юни 2007 г. То се следи редовно от Комисията в сътрудничество с държавите — членки на ЕС (за ЕС), и от Министерството на външните работи (за Русия). Основната платформа за обсъждане на всякакви въпроси, които възникват в хода на прилагането на Споразумението, е Съвместният комитет по рeадмисия (СКР), който досега е заседавал два пъти в годината (13 заседания, организирани до момента в Москва и Брюксел).

Всички процедури за рeадмисия съгласно Споразумението функционират. Цялостната оценка на Споразумението е задоволителна. Всички технически проблеми редовно се разглеждат на

заседанията на СКР. Предвид постигнатото до момента добро сътрудничество, по време на последното заседание на СКР беше решено да се намали честотата на заседанията на веднъж годишно.

ФМС е основната агенция от страна на Русия, натоварена с прилагането на това споразумение, и тя разполага със специален отдел, който се занимава с всички свързани с това въпроси.

БГС е отговорна за ускорената процедура по реадмисия на ГКПП. Граничните представители на БГС са натоварени с прилагането на процедурата за реадмисия на границите. При все това по време на срещите на някои ГКПП експертите на ЕС са забелязали, че местните представители на БГС не са били напълно информирани за подробностите на тази процедура.

Сключването на **протоколи по прилагане** по силата на Споразумението (между Русия и държавите — членки на ЕС) вече е почти факт. Протоколи са подписани с 23 държави — членки на ЕС. Протоколът с Гърция е подписан и следва да бъде ратифициран в близко бъдеще. Русия информира, че е готова за допълнителни преговори с Хърватия. На няколко срещи на СКР Русия информира, че е готова да проведе преговори за протокола с Обединеното кралство. Ирландия и Дания не са обвързани от Споразумението.

- **Ефективно прилагане на Споразумението между Руската федерация и Европейската общност от 25 май 2006 г. за улесняване на издаването на визи на граждани на Руската федерация и Европейския съюз**

Споразумението за визови облекчения между ЕС и Русия (СВО) влезе в сила на 1 юни 2007 г. (успоредно със Споразумението за реадмисия). Прилагането му се следи редовно от Комисията в сътрудничество с държавите — членки на ЕС (за ЕС), и от Министерството на външните работи (за Русия). Основната платформа за обсъждане на всякакви въпроси, които възникват в хода на прилагането на Споразумението, е Съвместният комитет за улесняване на издаването на визи („Съвместният комитет“), който се среща редовно по искане на една от страните и обикновено поне веднъж годишно (9 заседания, организирани до момента в Москва и Брюксел).

С цел да се осигури пълното, правилно и хармонизирано прилагане на разпоредбите на СВО от страните, Съвместният комитет е разработил и приел **Насоки за прилагането на СВО**. Заседанията на Съвместния комитет се считат от двете страни като платформа за конструктивно сътрудничество и възможност за обсъждане на всякакви технически въпроси, възникващи в контекста на прилагането на Споразумението. Споразумението се прилага по задоволителен начин.

Комисията не разполага с подробни статистически данни относно визите, предоставени от Русия за периода 2007—2011 г. Точният процент на отказите на визи за граждани на ЕС е неизвестен, но според руската страна този процент е приблизително само 0,01—0,02 % (около 200—300 отказа на година). Приблизително 1,25 милиона визи се издават всяка година на граждани на ЕС, от които около 45 % са многократни визи с дългосрочна валидност.

Преди окончателното решение за подписването му да бъде взето, трябва да се направи оценка на актуализираното СВО в контекста на цялостните взаимоотношения между ЕС и Русия.

- **Изменение на гореспоменатото споразумение за визови облекчения с цел по-нататъшно опростяване на изискванията за визи за краткосрочни пътувания.**

Текстът на актуализираното СВО се ползва с одобрение и ще съдържа, наред с другото, реципрочна отмяна на визите за членовете на граждански въздушни екипажи и временното ѝ прилагане, считано от датата на подписването. Това ще сложи край на настоящата неравностойна ситуация, при която всички държави — членки на ЕС, освобождават руските граждански въздушни екипажи от задължението за притежаване на виза, докато Русия продължава да поддържа визов режим за онези държави членки, с които не е сключила двустранни споразумения за премахване на визите за тази категория лица (Белгия, Чешката република, Естония, Гърция, Финландия, Ирландия, Латвия, Люксембург, Португалия, Словения, Словакия).

Остава отворен обаче въпросът за отмяната на визи за притежатели на биометрични служебни паспорти, както е поискано от руската страна. ЕС е в процес на разглеждане на предпазните мерки, които ще съпътстват тази отмяна на визи.

- **Усилия за гарантиране на улесняването, по-нататъшното опростяване и прозрачното прилагане на съответните правила за регистрация/записване на гражданите, законно пребиваващи на територията на другата страна, и правила за издаването на разрешения за законно пребиваване и упражняване на трудова дейност, с цел намаляване на практика на продължителността на административните процедури и тежестта за гражданите; осигуряване на редовен обмен на информация за съответните визови политики.**

Русия разполага с всеобхватна система от правила за законната миграция, които са предвидени в няколко федерални закона и техните изменения. ФМС е основният орган, компетентен за тяхното изпълнение.

Многократно са внасяни промени по отношение на **записването** на чужденците, което е задължително на всяко място на престой в Русия. Понастоящем това задължение е наложено на всеки чужденец (независимо от продължителността на престоя му) в рамките на седем работни дни в регионалната служба на ФМС (по-рано в рамките на три работни дни). Този срок може да бъде удължен въз основа на двустранни споразумения, какъвто е случаят например с Франция (10 дни) и Казахстан (30 дни).

Освен това гражданите на трети държави, които пребивават като висококвалифицирани специалисти (вж. по-долу), и членовете на техните семейства имат право на престой в Русия за срок до 90 или 30 дни (в зависимост от обстоятелствата) без нужда от вписване.

Следването на **процедурите по записване за мигранти** е задължение на домакина (последният е ясно определен в закона) към ФМС. За туристите тази задача трябва да бъде изпълнена от хотелите или от лицето, отправило поканата за посещението им в Русия. Гражданите на трети държави не са задължени да осъществяват някакъв специален контакт с ФМС, поне не лично. Документите, необходими за записването (включително копия от паспорта и миграционната карта), могат да се подават лично или по пощата от домакина.

Освен това гражданите на трети държави вече не носят отговорност за **неспазването на задължението за записване на мигрантите**, като санкции са приложими само спрямо домакина (в миналото отговорност носеха и гражданите на трети държави).

Процедурите за регистриране са приложими спрямо граждани на трети държави, които пребивават законно в Русия за по-дълъг период от време (работа, учебна цел и т.н.). Също така

бяха въведени някои подобрения в тази процедура, по-специално по отношение на начините за подаване на заявлението. В светлината на казаното и въпреки факта, че процедурата има уведомителен характер, понякога е трудно да бъде предоставена доказателствената документация, изисквана от заявителя (напр. доказателство за правото на собственост върху имота или декларация от собственика). При условие че достъпът до някои социални права за мигрантите зависи от валидна регистрация, процедурата може да създава фактическо препятствие пред достъпа до тези права.

Двата **основни вида разрешения**, издавани за законен престой на граждани на трети държави, са временни и постоянни разрешения за пребиваване.

Гражданин на трета държава, желаещ да получи **временно разрешение за пребиваване** в Русия, трябва да кандидатства в съответната териториална служба на ФМС или в съответната дипломатическа мисия или консулска служба на Русия в страната, в която пребивава. Когато заявлението е одобрено, се издава четиримесечна виза, валидна за влизане в Русия. Заявлението може да бъде подадено лично или в електронен формат, заедно с изискваните доказателствени документи, включително сертификат за липса на вируса на ХИВ или на пристрастяване към наркотици. Руските власти разполагат с шест месеца да вземат решение по заявлението. Основанията за отказа са ясно определени в закона.

Оказва се, че на гражданите на трети държави, които пребивават в Русия въз основа на временно разрешение за пребиваване, е позволено да работят само в региона и на позицията, разрешени в разрешението за работа (обикновено едногодишно). Освен това, ако тяхното разрешение за работа е ограничено единствено до един регион, техните служебни пътувания на територията на Русия не могат да бъдат по-дълги от 10 дни. Тези правила изглеждат доста рестриктивни.

Разрешението за временно пребиваване е с валидност от три години и може да се подновява по искане на гражданина на трета държава, като се предоставя същият набор от документи (включително документите относно ХИВ и пристрастеността към наркотици), ако гражданинът на третата държава е напуснал страната и се е върнал в Русия. Ако е пребивавал в Русия непрекъснато в продължение на три години, гражданинът на третата държава може също да кандидатства за разрешение за постоянно пребиваване (вж. по-долу).

Висококвалифицираните специалисти се ползват с привилегирован статут в законодателството на Русия относно трудовата миграция. За да привличат висококвалифицирани специалисти на руския пазар на труда, руските власти са улеснили своите правила за заетост и пребиваване. Висококвалифицираните специалисти са освободени от правилата за квотите и заедно с членовете на семействата си имат право да получат многократни визи за периода на валидност на трудовите си договори (до три години) и множество удължавания на разрешенията си, като всяко е за период до три години. Освен това, ако извършват трудовата дейност в два или повече региона, издаденото разрешение е валидно в тези региони. В случай на промяна на работодателя те разполагат с 30 работни дни, за да потърсят нов. Висококвалифицираните специалисти имат също право да кандидатстват за разрешение за постоянно пребиваване, без да преминават през процедурата за временно разрешение за пребиваване, и заедно с членовете на своите семейства разполагат със значителни социално-икономически права.

Постоянно разрешение за пребиваване може да бъде издадено на гражданин на трета държава, след като е живял в страната с разрешение за временно пребиваване в продължение на най-малко една година. Разрешението за пребиваване се издава за срок до пет години и може да се подновява неограничен брой пъти.

Гражданинът на трета държава трябва да подаде заявление до съответната териториална служба на ФМС най-малко шест месеца преди изтичането на срока на временното разрешение за пребиваване. Заявлението трябва да се придружава от обемен набор от документи, подобни на документите, изисквани за разрешението за временно пребиваване. **Основанията за отказ** за издаване на разрешение за постоянно пребиваване са сходни с тези за разрешенията за временно пребиваване.

Правният статут на чуждите граждани, които притежават разрешения за постоянно пребиваване, е много близък до статута на руските граждани, включително освобождаването от задължения за спазване на квоти и получаване на разрешение за работа.

Чуждестранните граждани могат да извършват трудова дейност само въз основа на **разрешение за работа**, освен ако попадат в някое от изключенията, изброени във Федералния закон № 115-ФЗ от 2001 г.

За да получи разрешение за работа, гражданинът на трета държава трябва да кандидатства в териториалното подразделение на ФМС в мястото на престой и да подаде заявлението и изискваните доказателствени документи. Разрешението за работа се издава в рамките на 10 работни дни след получаване на заявлението. Ако разрешението за работа трябва да бъде предоставено в рамките на 30 дни, гражданинът на трета държава трябва да представи медицински документи (включително потвърждение, че не е носител на ХИВ, няма зависимост към наркотици и не страда от сериозни заразни болести), като в противен случай рискува договорът за работа да бъде прекратен. Медицинските тестове трябва да се извършат единствено в определените за целта (и ограничен брой) места, което понякога създава практически затруднения.

Броят на разрешенията за работа, които могат да бъдат издадени на граждани на трети държави на година, е **ограничен от квота**, която е установена от Министерството на труда и социалната закрила в сътрудничество с МВнР и други институции. Целият процес е доста сложен, отнема време и е лишен от гъвкавост. Квотите се определят за всеки регион предварително за следващата година въз основа на прогнози, събрани от работодателите. Този подход може да доведе до проблеми и закъснения, като ефикасността му също е под съмнение. Руските органи изглежда са наясно с това, тъй като обмислят преразглеждане на правилата за квотите.

Успоредно със системата на квоти и разрешения за работа съществува и **система на патенти**, която се прилага само за чуждестранни граждани, пристигащи в Русия в рамките на безвизов режим и по-специално от държавите от ОНД (с изключение на Туркменистан). Патент се издава в рамките на 10 работни дни по искане, направено от руски гражданин (домакин). С него се разрешава трудова дейност, предлагана за лични, домакински или други подобни нужди на дадено лице въз основа на трудов или граждански договор (за детегледачки, домашни помощници, др.). Патент може да бъде предоставен за период от един до три месеца и удължен до една година. След този период може да бъде издаден нов патент. Броят на издадените патенти не е ограничен.

Първоначално Русия няма **политика за интеграция** на мигрантите. Напоследък обаче след силен приток на граждани на трети държави (особено от държави от ОНД) това се превръща в необходимост, което се признава и в Концепцията за миграционната политика (вж. по-долу). Някои мерки са в процес на изпълнение, включително преподаване на руски език, история и културни традиции; курсове преди заминаването, организирани в държавите на произход за бъдещи работници мигранти, които отиват в Русия; професионално обучение и уроци относно руските закони за миграцията и по руски език. Два пилотни проекта в тази област са осъществени в Таджикистан и Киргизстан. Освен това се твърди, че ФМС е създала специален отдел по въпросите на интеграцията. Всеобхватна стратегия за интеграцията все още не е изцяло въведена.

Всички процедури, свързани с **визите**, се уреждат от правителствени наредби, които са в съответствие с разпоредбите на СВО между ЕС и Русия.

За да получи какъвто и да е тип виза, чуждият гражданин следва да кандидатства в дипломатическата мисия или консулското представителство на Русия и да представи необходимите (ясно определени и по-скоро стандартни) документи, включително покана. За дългосрочните визи може да се необходими някои допълнителни документи. На тази основа виза се издава според целта на посещението. Визата може да бъде **отказана** от МВНР на основанията, определени в закона. Няма задължение да се представят мотиви за този отказ.

Несъответствието между заявената цел за влизане и действителната цел се счита за нарушение на режима за влизане или пребиваване и се наказва (глоба, експулсиране и/или забрана за повторно влизане).

Притежателите на виза са задължени да напуснат руска територия след изтичането на разрешението **срок на престой**, посочен във визата. Общата продължителност на престоя на чужд гражданин в Русия с многократно (бизнес) краткосрочна виза не може да надхвърля 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни. Дългосрочните визи се издават конкретно за продължителността на целта на престоя в Русия.

Визовата политика на Русия зависи до голяма степен от конкретни двустранни споразумения. Русия е сключила повече от сто споразумения или за безвизови краткосрочни пътувания (по-специално с Израел и Турция), или за визови облекчения (напр. с ЕС и Съединените щати). Освен това безвизови режими се прилагат по отношение на почти всички държави от ОНД (с изключение на Туркменистан). Според информацията, предоставена от руската страна, други безвизови споразумения може да бъдат подписани с Япония, Южна Корея и Индия.

- **Обмен на информация, включително в рамките на диалога между Русия и ЕС по въпросите на миграцията, относно правната рамка, относно административните структури, включително съответната им компетентност и методи на работа, относно инфраструктурата (включително центровете за задържане) за ефективно общо управление на миграцията, по-специално за ефективно разработване на методика за откриване на територията на страната и експулсиране на незаконни мигранти, както и относно сегашните потоци, статистика и анализ на риска на незаконната миграция и тясно сътрудничество в борбата срещу престъпленията, свързани с незаконната миграция, и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Новата **концепция за миграционната политика** („концепцията“) за периода 2012—2025 г. е разработена от ФМС и одобрена от Президента на Руската федерация през юни 2012 г. Тя е

основният документ за политиката в областта на миграцията в Русия. Концепцията има за цел да насърчи миграцията в Русия на някои групи от граждани на трети държави в съответствие с нуждите на пазара, в частност висококвалифицираните специалисти и крупните инвеститорите, студентите, сънародниците и квалифицираните работници (по-специално от държавите от ОНД). Във връзка с това, в нея се определят мерки за насърчаване на миграцията, като например създаването на условия за събиране на семейството, постепенното опростяване на процедурите за влизане и пребиваване с цел бизнес, труд (подобряване на квотните системи) и образование/наука, процедурите за адресна регистрация и медицински грижи, развитието на циркулярна миграция и т.н. Концепцията се съсредоточава върху положителните ефекти на законната миграция, която е представена като необходим отговор на демографския спад. Законите за прилагане се разработват на федерално равнище. В същото време концепцията поставя акцент върху спазването на правилата за миграция от гражданите на трети държави в Русия и върху овладяването на незаконната миграция.

С компетентност в областта на миграцията в Русия разполага в най-голяма степен **ФМС**. От 2012 г. ФМС е подчинена пряко на руското правителство, като ръководителят на службата неотдавна беше повишен в ранга на федерален министър. ФМС е водещият федерален изпълнителен орган, обхващащ регионални служби, междурегионални структури и звена за контакт, разположени в чужбина. ФМС отговаря за изготвянето и прилагането на федералната миграционна политика и за управлението на дейностите в областта на законната и незаконната миграция.

Друг участник в управлението на миграцията е **БГС**, която е отговорна за граничните проверки и наблюдението на границите. Други министерства и агенции също участват в контрола и управлението на миграцията в съответствие със своята компетентност (Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната закрила, МВНР и др.).

Според руските власти макар ФМС да не извършва проверки в граничните райони, тя **си сътрудничи с БГС** въз основа на годишен план за сътрудничество и регионални планове. При все тази информация, експертите на ЕС не са били в състояние да се уверят по време на своята мисия в оперативното сътрудничество на ФМС с БГС. ФМС не е представена в ГКПП, дори и ако са установени канали за комуникация между БГС и регионалната служба на ФМС.

Международното сътрудничество на Русия по въпросите на миграцията обхваща преди всичко контакти между ФМС и агенциите по миграция на държавите от ОНД въз основа на споразумението от 1992 г., което включва размяна на служители за връзка. Дейностите са насочени до голяма степен към борбата с незаконната миграция. Твърди се, че оперативни превантивни мерки и специални операции срещу незаконната миграция и трафика на хора са проведени също в рамките на Организацията на Договора за колективна сигурност, а от руска страна те включват ФМС, МВР, ФСБ и Росфинмониторинг.

Друга форма на сътрудничество протича в областта на реадмисията въз основа на двустранни споразумения. Освен с ЕС Русия е сключила такива споразумения, *inter alia*, с Дания, Исландия, Норвегия, Швейцария, Китай, Турция, Украйна, Армения, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Молдова, Беларус и Виетнам. Преговори за реадмисия се провеждат, *inter alia*, с Азербайджан, Туркменистан, Таджикистан, Индия, Беларус, Черна гора, Бивша югославска република Македония и Босна и Херцеговина. Руската страна посочва, че всички споразумения, които са в сила, функционират по задоволителен начин.

Диалогът между ЕС и Русия по въпросите на миграцията стартира през 2011 г. и са проведени няколко заседания относно законната и незаконната миграция. По-специално, две заседания относно незаконната миграция и едно относно законната миграция са организирани в Братислава, Калининград и Будапеща (двете страни обмениха статистически данни в областта на законната миграция, недостига на работна ръка, квотите и визите, както и най-добрите практики относно интеграционните политики. По отношение на незаконната миграция бяха обменени статистически данни относно връщанията). Диалогът по въпросите на миграцията представлява полезна платформа за дискусии и обмен на най-добри практики по отношение на съответните миграционни политики.

Държавният съюз между Русия и Беларус и липсата на гранични проверки между страните изискват засилени контакти и сътрудничество между съответните агенции. Двете страни нямат обща визова политика и влизането в Русия не води до автоматично разрешение за влизане в Беларус и обратното.

Твърди се, че и двете руски служби БГС и ФМС си сътрудничат с беларуските миграционни органи в своя граничен район. При все това се оказва, че не съществуват никакви конкретни инструменти (бази данни, обмен на информация) за това сътрудничество (с изключение на взаимното признаване на миграционните карти).

ФМС разполага с доста обширни и подробни **статистически данни** за влизанията и престоя на законни мигранти в Русия (по-специално благодарение на създадената база данни за влизанията/излизанията). Едни от най-високите стойности сочат, че 13—14 милиона граждани на трети държави влизат ежегодно в Русия. Мнозинството (70%) идват предимно от държавите от ОНД и само 10% — от ЕС. По-малко от 5% от влезлите лица идват с цел дългосрочно пребиваване.

ФМС има представа за състава на **потоците от незаконни мигранти** в Русия, но на практика не са предоставени по-подробни статистически данни. Според наличната информация незаконната миграция (изчислявана на около 4 милиона души) е с произход главно от държавите от ОНД (80%) и се отнася до първоначално законни мигранти, които след това остават на руска територия след срока на валидност на разрешението им. Изглежда не съществуват общи за ФМС и БГС статистически данни за незаконната миграция и всяка агенция събира свои собствени данни (ФМС за вътрешното положение, а БГС за задържанията на границата). Това не допринася за цялостната представа относно незаконните миграционни потоци в Русия. Вследствие на това нито една от тези агенции не изготвя всеобхватна и структурирана оценка на риска или във всеки случай такава не е предоставена на експертите на ЕС по време на тяхната мисия.

Според предоставената от ФМС информация е направена оценка на **правилата за незаконната миграция**, които са ясно посочени в закона и имат за цел затыгане на санкциите за организиране на незаконна миграция. Отговорността на превозвачите за транспортирането на пътници, които нямат необходимото разрешение за влизане в Русия, е посочена в Кодекса за административните нарушения. ФМС допълнително си сътрудничи с железопътните превозвачи, като им предоставя достъп до базата с лични данни, за да намират лицата, посочени в списъка със забрана за повторно влизане.

В качеството си на орган с правомощия за откриване на незаконна миграция в Русия, без обаче да е правоприлагаща агенция, ФМС извършва проверки в сътрудничество с полицията и други

агенции, ако е необходимо. ФМС усилено се занимава с проверки на работното място. Редовните проверки изискват предварително планиране (една година по-рано) и публикуване. Неочакваните проверки изискват разрешение от прокурор.

В сътрудничество с БГС ФМС е създавала **база данни за влизанията/излизанията**. В нея се събират данни за влизането, излизането и престоя на граждани на трети държави в Русия. Като пилотна инициатива се разработва и друга система, имаща за цел електронното попълване на миграционни карти, които трябва да бъдат представени от всеки гражданин на трета държава, влизащ в Русия (с изключение на беларуските граждани). Системата вече функционира на летищата в Москва и в бъдеще следва да бъде разгърната на всички гранични контролно-пропускателни пунктове (не са посочени обаче конкретни дати за това).

На лице, задържано, докато пребивава незаконно в Русия, може да бъде наложена административна **глоба** и/или да се издаде заповед за извеждане. Освен това на лицето може да бъде наложена забрана за повторно влизане, която може да бъде за неопределен период от време за лицата, които извършват многократни нарушения на правилата за миграцията. Информацията за лицата със забрана за влизане се въвежда в специална база данни.

Ако лицето е задържано за първи път, санкциите в повечето случаи са единствено административна глоба (без заповед за извеждане). Това обаче поставя лицето в неуредена ситуация по отношение на неговия статут в Русия. На задържаните лица се вземат също и отпечатъци, а данните им се съхраняват в база данни.

Съществуват два вида **процедури за връщане**: експулсиране и депортиране. Правната рамка и процедурата за двата случая са уредени във Федерален закон № 115 ФЗ и в наредба на МВР.

Административното експулсиране може да бъде доброволно или принудително и се постановява от съд. То се осъществява от **Федералната служба на съдебните пристави** или от **полицията**. **Депортирането** се отнася до чужд гражданин, който не е напуснал руската територия, както се изисква от правилата за миграцията (напр. прекратяване или отмяна на разрешение или на валидност на виза, отказ на молба за убежище и др.). Решението за депортиране се взема от ръководителя на териториалното звено на ФМС или от ръководителя на ФМС. Правото на обжалване срещу двата вида решения може да се упражни от заинтересованото лице в рамките на десет дни.

За самото връщане лицето подлежи на **реадмисия**, ако Русия има процедура за реадмисия с държавата на произход.

Съществуват два вида центрове за задържане: за лица, подлежащи на експулсиране или депортиране, и за лица, чието връщане в държавата на произход е в обхвата на споразумение за реадмисия. Последният вид центрове се администрират от ФМС. Първият вид центрове се администрират от МВР, но от 2014 г. нататък също ще бъдат управлявани от ФМС. На лицата може да бъде наложено задържане въз основа на съдебно решение, което може да се обжалва в срок от 10 дни. В Кодекса за административните нарушения не се предвижда максимален период на задържане.

Някои от центрoвете за мигранти, очакващи реадмисия, са построени с подкрепата на проекта на ЕС AENEAS след сключването на споразумението за реадмисия между ЕС и Русия. Констатирано е, че центрoвете за незаконни мигранти, очакващи реадмисия, които са били

посетени от експертите на ЕС (московски регион, Ростов на Дон и Псков), са в съответствие с общите стандарти на ЕС.

2.2 Въпроси във връзка с убежището

- Установяване на ясни и прозрачни процедури за предоставяне на убежище, до които търсещите убежище лица имат реален достъп.
- Осигуряване на подходящ статут, включващ права и задължения, за лицата, чиято нужда от международна закрила е призната в съответствие със задълженията на страните съгласно международното право, включително съгласно Конвенцията от 1951 г. за статута на бежанците и Протокола от 1967 г. за статута на бежанците.

Русия се присъедини към Конвенцията от 1951 г. за статута на бежанците и към Протокола от 1967 г. през 1993 г., когато беше приет и първият Закон за бежанците. Законодателството обхваща и т.нар. временно убежище (субсидиарна закрила). Оттогава насам законодателството е изменено в значителна степен. Освен това в процес на подготовка е изцяло нов Закон за бежанците, който следва да обхваща много нерешени въпроси.

По принцип всяка молба за убежище следва да бъде подадена на ГКПП при влизане на руска територия. На практика обаче такова искане може да бъде направено, когато заинтересованото лице вече е влязло законно или незаконно на руска територия. Молбите за убежище се разглеждат от териториалните звена на ФМС.

В този контекст следва да се отбележи, че ФМС не е представена на граничните контролно-пропускателни пунктове. Тази ситуация изисква тясно сътрудничество между БГС и ФМС, както и подходящо обучение на граничните служители за международната закрила. Информация за съответните процедури следва да бъде на разположение и на граничните контролно-пропускателни пунктове.

По време на посещенията на експертите на ЕС в граничните контролно-пропускателни пунктове за потенциалните търсещи убежище лица е била на разположение много малко информация относно международната закрила и процедурите. БГС е изтъкнала, че стандартното обучение на граничната охрана обхваща и международната закрила. ФМС е съобщила също, че организира някои обучения за БГС по този въпрос. На практика сътрудничеството между БГС и ФМС изглежда спорадично. Това би могло в някои случаи да доведе до отказ за влизане на дадено лице, подало заявление за предоставяне на убежище на ГКПП. Една от целите на новия проект за Закон за убежището е действително да преразгледа граничните процедури.

След подаването на молбата нейната **допустимост** трябва да бъде разгледана в рамките на пет дни. За този период обаче на кандидата не се издава никакъв документ, което в някои случаи може да доведе до риск от *връщане*. Според ФМС допустимостта се отхвърля само ако кандидатът е обект на наказателна процедура, като в този случай молбата за убежище може да бъде разгледана само след приключването на тази процедура. Твърди се, че само 1—2% от случаите са обявени за недопустими. Решението за недопустимост може да бъде оспорено в съда.

След като случаят е обявен за допустим, служителите на териториалните звена на ФМС извършват **обстойно разглеждане на кандидатурата** и провеждат събеседвания с кандидатите (последните трябва да попълнят също така специални въпросници). Обикновено се осигурява

безплатен устен превод, въпреки че може да възникват проблеми с по-слабо разпространените езици.

При оценяването на молбите за убежище ФМС използва различни източници, включително свои и на МВнР. Твърди се, че информация се събира и чрез запитвания, отправяни редовно до ВКБООН и специализирани НПО в областта на правата на човека. При все това ФМС не разполага със солидна и структурирана система за информация относно държавата на произход, която би могла да допринесе за по-систематичен подход при оценката на всеки отделен случай.

Решение по молбата трябва да бъде издадено в срок от три месеца (срокът може да бъде удължен с допълнителни три месеца).

Всеки **отказ** по молба за убежище може да се обжалва в съда в срок от един месец. Обжалването спира процедурата по връщане. Няма специално определен апелативен състав или съд, които да са специализирани в делата за убежище. Жалбите се разглеждат от обикновените съдилища. ФМС заяви, че организира редовни обучения за съдии относно международната закрила. При все това не беше възможно ефективността на това обучение и делът на уважените жалби да бъдат потвърдени, тъй като съответните власти са отказали да се срещнат с експертите на ЕС. Според неправителствени източници броят на съдебните решения, отхвърлящи административни решения при такива жалби, е близък до нула. Лицето, чиято молба е получила отказ, е задължено да напусне руската територия в рамките на три дни след уведомяването относно решението.

На лицата, признати за **бежанци**, се предоставя такъв статут за неопределен период от време. Това е следствие от промяна през 2013 г.; по-рано статутът се е предоставял за три години с възможност за подновяване чрез нова молба и оценка. Руското законодателство защитава признатите за бежанци лица срещу *връщане*. На лицата, признати за бежанци, се издават биометрични карти за самоличност (от юли 2013 г. насам). Те имат същите социално-икономически права като руските граждани (включително свобода на движение, работа, образование, здравно обслужване). Въпреки това възможността да се упражняват тези права на практика зависи до голяма степен от това дали съответното лице има валидна адресна регистрация в Русия, което за някои (особено за тези, които пребивават извън приемните центрове) може да представлява пречка. Достъпът до права може да бъде още по-сложен за лица с признат статут за ползване на временно убежище (форма на субсидиарна закрила), тъй като техният статут дава право на по-малко привилегии от този на бежанците (правата са същите като на лицата, търсещи убежище, а статутът се предоставя за една година). В новия проектозакон за международната закрила статутът на бежанците и статутът на лицата, ползващи се от временно убежище, се изравняват, което е похвално.

Що се отнася до **условията на прием** на кандидатите за убежище, ФМС поддържа редица центрове за прием на търсещи убежище лица, в които им се позволява, без да се задължават, да останат. Освен тези центрове, ако лицата, търсещи убежище, не желаят да останат там, не им се предоставя никаква допълнителна помощ, като например джобни пари или купони за храна.

По време на процедурата лицата, търсещи убежище, са защитени от *връщане*. Те имат право да работят и да имат достъп до здравеопазване и образование. Достъпът до тези права зависи обаче от регистрацията, чието получаване може да представлява трудност за лицата, които не живеят в център за прием. Що се отнася до **статистическите данни**, делът на уважените молби

на търсещи убежище лица се оказва относително нисък. В периода 2006—2011 г. при близо 13 000 кандидати статут на бежанци е предоставен само на 7% (9% през 2011 г.). Същевременно обаче на 40% от кандидатите е предоставено временно убежище. Кандидатите са били с произход главно от Афганистан, Грузия и отскоро — Сирия.

- **Тясно сътрудничество по въпросите на убежището в рамките на диалога между Русия и ЕС за миграцията.**

На 14 декември 2011 г. в Москва се състоя разширено тематично заседание относно международната закрила в рамките на диалога между ЕС и Русия за миграцията. По време на това заседание страните обмениха информация, статистически данни и опит относно всички аспекти на предоставянето на убежище, включително международното и националното право, и разгледаха възможности за по-нататъшно развитие на сътрудничеството между Русия и ЕС в тази област. Следващите специализирани заседания относно международната закрила следва да се организират в рамките на диалога за миграцията през декември 2013 г. в Стокхолм и през 2014 г.

В допълнение към това в рамките на целевата инициатива на процеса от Прага и нейния пилотен проект, както и в рамките на проекта на ВКБООН Quality Initiative Eastern Europe Project (Източноевропейска инициатива за качеството) — два проекта, подкрепяни от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) и финансирани от ЕС, бяха преведени на руски език няколко модула за обучение на EASO (приобщаване, информация за държавата на произход, техники на събеседване, както и изготвяне и вземане на решения). Русия бе поканена да участва и в двата проекта.

- **Обмен на информация относно съответните административни структури, които са компетентни за разглеждане на делата за убежище, включително относно съоръженията за приемане на лица, търсещи убежище, и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

ФМС е органът, компетентен за получаването и разглеждането на молбите за международна закрила. Според информацията, предоставена от руската страна, териториалните звена на ФМС имат отделни бежански отдели, които се занимават с търсещите убежище лица и преминават през ad hoc обучение, предоставяно няколко пъти годишно от експерти на ФМС и ВКБООН.

ФМС си сътрудничи редовно с ВКБООН в областта на убежището. Редица неправителствени организации развиват дейност в тази област и работят заедно с ФМС и ВКБООН.

Експертите на ЕС са посетили два **центъра за прием** на търсещи убежище лица в Очер и Вишний Волочек и са им дали положителна оценка, макар центровете да са разположени в твърде отдалечени райони. Никой от тях не е работел при пълен капацитет.

Двата посетени **центъра за прием** разполагат със здравен пункт с поне две дежурни професионални медицински сестри. Персоналът на единия център включва също така и психолог. В нито един от центровете няма устни преводачи сред персонала. Ако е необходимо, може да се наемат външни устни преводачи.

Оказва се, че на персонала в центровете не се предоставя специално **обучение** относно специфичните нужди на търсещите убежище лица или бежанците, и по-специално уязвимите хора. Органите в двата центъра са заявили, че предпочитат да прилагат индивидуален подход, при който всеки обитател получава грижата и вниманието, които иска.

- **Установяване на широк обмен на информация относно съответните им политики за интеграция и адаптиране на лицата със статут на бежанци и лицата, ползващи се с международна закрила, и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Оказва се, че няма специална политика, която да се занимава с въпроса за интеграцията и адаптирането в руското общество на лицата, на които е предоставена международна закрила. На практика обаче съществуват някои инициативи, подобни на предлаганите на други мигранти. Повечето от тях се предлагат на бежанците, които решат да останат в един от държавните центрове за настаняване. Няма специфични програми за интеграция или помощ, които да се предлагат на живеещите извън централните.

Определено ниво на интеграция се осигурява от правата, гарантирани на бежанците, включително образование или възможността да получат руско гражданство. Официално бежанците имат право също така да поканят членовете на своите семейства. Последните обаче трябва да преминат през същата процедура за признаване на статут.

2.3 Въпроси, свързани с управлението на границите

- **Оптимизиране на подходящия работен механизъм за по-тесно сътрудничество и по-интензивни контакти и обмен на информация между граничните служби на Русия и на държавите — членки на ЕС, особено на държавните гранични контролно-пропускателни пунктове, и ефективно прилагане на работната договореност между Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (FRONTEX), и Службата за гранична охрана към Федералната служба за сигурност на Руската федерация.**

БГС установи сътрудничество с FRONTEX през 2006 г., когато беше подписана работна договореност. Оттогава насам бяха договорени няколко плана за действие за постепенното развитие на сътрудничеството, като последният план за периода 2013—2015 г. бе приет през октомври 2013 г. Това сътрудничество обхваща целия спектър от дейности на FRONTEX, като се акцентира на операциите и анализа на риска. Бяха предприети някои положителни стъпки. В областта на обмена на информация и аналитичните дейности обаче има все още какво да се желае не само относно договорения, конкретен и редовен обмен на статистически данни, но също и по отношение на съвместните анализи, които биха могли да допринесат за по-доброто разбиране на ситуацията по отношение на незаконната миграция в региона.

Сътрудничеството между БГС и граничните агенции на държавите — членки на ЕС, граничещи с Русия, е задоволително и е установено на централно, регионално и местно равнище. Това сътрудничество обхваща и ежедневното изпращане на гранични представители за преки контакти. Освен това се обменят най-добри практики и се организират съвместни обучения. При все това обменът на информация е все още недостатъчен, по-специално по отношение на нарушаването на зелените граници, откритите на ГКПП фалшиви документи и опашките на ГКПП.

- **Предприемане на необходимите стъпки, за да се развива сътрудничеството между Федералната агенция за модернизиране на съоръженията по държавната граница на Руската федерация („Росграница“) и Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (Frontex).**

„Росграница“ участва в няколко многостранни международни форума за сътрудничество. Агенцията е установила и сътрудничество (в рамките на своята компетентност) със съседните държави — членки на ЕС, като съществуват протоколи за сътрудничество за тази цел с латвийските и естонските органи.

По време на мисията на експертите „Росграница“ е повторила предложението си от 2010 г. за разработване и подписване на съвместен меморандум/споразумение с Frontex, за да си сътрудничат в развитието на ГКПП, особено чрез обмен на най-добри практики. Междувременно „Росграница“ е участвала в няколко прояви, организирани от Frontex, и по-специално в областта на научните изследвания и развойната дейност, свързани с автоматичните системи за граничен контрол в бъдеще.

- **Осигуряване на необходимия персонал, ресурси, техническо оборудване и инфраструктура на съответните участъци от държавната граница, както и ефективно прилагане на процедурите за граничен контрол и най-добрите практики на техните общи държавни гранично-пропускателни пунктове, за да се гарантира сигурна среда за движение през границите между ЕС и Руската федерация, заедно с борба срещу трансграничната престъпност, подобряване на ефикасността на проверките на това движение и усилия за облекчаване на преминаването на общите гранични пунктове и намаляване на времето на чакане.**

Мисията на експертите на ЕС по въпросите от тематична област 2 е посетила голям брой ГКПП в различни участъци на руската граница, а именно границата с Казахстан (Караозек-Котляевка), Украйна (Матвеев Курган, Куйбишев, Краснодар, Белгород, Наумовка, Нехотеевка и Троебортное), Беларус (поради липсата на гранични проверки не съществуват ГКПП), Латвия (Терехова-Бурачки и Зилупе-Себеж) и Естония (Нарва-Ивангород и Куничина-Гора), както и различни летища („Домодедово“, „Шереметиево“, „Внуково“, „Ростов-на-Дон“ и „Астрахан“) и морски пристанища („Санкт Петербург“ и „Астрахан“).

„Росграница“ е руската агенция, отговаряща за закупуването на оборудване и за развитието на инфраструктурата на ГКПП. Агенцията е собственик на основното оборудване и инфраструктура в съществуващите 372 международни и 259 местни ГКПП по всички руски граници. Тя отговоря също така за развитието на съществуващите ГКПП. На изграждането на съоръжения и инфраструктура на ГКПП в Русия е посветена специална финансова програма, управлявана от „Росграница“. Приоритетните подобрения за момента са: районът около Сочи, морските граници и международните влакови връзки. Препоръчва се границата между ЕС и Русия да е част от тези приоритети.

Подобренията и промените в инфраструктурата на всяко ГКПП се одобряват от специални координационни съвети, създадени за тази цел. В тях участват основните действащи лица на всяко ГКПП: „Росграница“, БГС и Федералната митническа служба.

Ясно е, че се полагат много усилия за **подобряване на съществуващите ГКПП**. Някои от посетените ГКПП са съвсем нови. В същото време старите (все още функциониращи) ГКПП на тези места са доста остарели, но на експертите на ЕС не е предоставен реален достъп до тези съоръжения. Някои от новите ГКПП вече разполагат с необходимите съоръжения за осъществяване на съвместни гранични проверки (напр. на границата с Украйна и Казахстан).

Полагат се и усилия за съкращаване на **времето на чакане** на най-натоварените ГКПП (особено с ЕС). „Росграница“ е добре запозната с проблема. Изградени са някои терминали

(напр. в граничните ГКПП с Латвия) с цел ускоряване на проверките на камиони, а няколко други проекта имат за цел да повишат капацитета на други ГКПП между Русия и държавите — членки на ЕС. Предприети са също и някои мерки за улесняване, като например уебсайтове с уебкамери, предоставящи информация в реално време на ГКПП. В това отношение биха могли да се предвидят някои процедурни подобрения, по-специално относно сегашното строго разделение на задачите между Федералната митническа служба (проверки само на стоки) и БГС (проверки само на лица) и характеризирация се с твърде много формалности подход към тези процедури от страна на всяка агенция. На 12 септември 2013 г. Федералната митническа служба постави пратките със стоки, идващи от една държава — членка на ЕС, в категорията с най-висок риск, което доведе до 100 % физически контрол на камионите, натоварени в тази държава членка. Продължителните проверки включваха разтоварване на цялото превозно средство, което е много скъп и неудобен процес. Нито Комисията, нито тази държава членка са били предварително уведомени за това. Тази практика е увеличила значително времето на чакане на съответните ГКПП. Обичайната практика на тези ГКПП вече е възстановена. Положението ще продължи да бъде следено отблизо.

Законодателството и практиките във връзка с граничните проверки отговарят на приложимите стандарти. Процедурите в цялата страна са в значителна степен унифицирани. Основен проблем се оказва подходът към граничните проверки на лица. Оказва се, че тези проверки са основно насочени към проверката на самоличността на лицето. На практика не се отделя достатъчно внимание на целта на посещението, макар че законът позволява в пълна степен на граничните служители да интервюират пътниците и да откажат влизане, ако има съмнение относно добросъвестността на пътуващото лице. При проверките на лица не се използва профилиране на пътниците, включително на големите летища, където моделът на кабините прави невъзможно дори визуалното разглеждане на пътниците преди появата им пред служителя на граничната охрана.

Оборудването в ГКПП е доста стандартно. Служителите на първа линия разполагат с четец на паспорти, компютър с достъп поне до базата данни с лицата със забрана за влизане и издирваните лица и основен набор от инструменти за проверка на автентичността на документите. Това може да се счита за достатъчно. Втора линия на документен контрол не е била представена на експертите на ЕС, с изключение на летище „Шереметиево“ и морско пристанище „Санкт Петербург“. Представените проверки на втора линия са с достатъчно качество. За останалите места следва да се предположи, че проверки на втора линия не съществуват. Тази ситуация се потвърждава от практиката, според която в ГКПП с държавите — членки на ЕС, проверките на втора линия се извършват от граничната охрана на ЕС. Горното в съчетание с факта, че не съществува нито база данни за подправените документи, нито друга информация за такива документи, която да е на разположение в ГКПП, могат да ограничат ефективността на граничните проверки.

На някои летища е извършена подготовка за напълно автоматизирани проверки (т.нар. ABC) и някои изходи вече са оборудвани (въпреки че оборудването все още не е пуснато в експлоатация). Граничните проверки във влаковете или на корабите се извършват с използването на подвижни съоръжения, като същевременно се гарантира същият контрол на качеството като на сухоземните ГКПП.

На ГКПП е налице и оборудване за контрол на стоки (рентген, сензори и т.н.), но на експертите на ЕС им е отказано да извършат щателна оценка. Очевидно, поради митническия съюз, ГКПП с Казахстан имат предназначението да извършват проверки само на лица.

Поради **Държавния съюз с Беларус** и липсата на гранични проверки там не съществуват ГКПП. Това изисква засилено сътрудничество между органите, което не е било наблюдавано обаче по време на мисията на ЕС.

Друга особеност представлява **влизането на граждани на държави от ОНД** в Русия на основание само на техните вътрешни паспорти (лични карти). Оказва се, че на този въпрос се обръща внимание в новото изискване за гражданите на държави от ОНД да притежават международен паспорт при влизане в Русия, което следва да влезе в сила през 2015 г.

Визи не се издават на границата освен при някои изключително извънредни ситуации. При все това граничните служители имат право да удължават срока на виза с максимум три дни при излизане от Русия — това се случва най-вече ако някой е превишил престоя си в Русия спрямо валидността на визата си с максимум три дни.

Що се отнася до **наблюдението на зелените и сините граници**, експертите на ЕС са били информирани, че са налице подходящи ресурси и оборудване. По-подробна информация обаче е отказана от руските власти. Поради това не е възможно да се направят каквито и да било общи заключения по този въпрос.

- **Обмен на информация относно техните съответни гранични административни структури, поддържане на сътрудничество между техните гранични служби, правоприлагащите и други компетентни агенции и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

БГС е органът, който отговаря за наблюдението на всички сухоземни и морски външни граници на Русия и за граничните проверки на всички ГКПП. Дейността на агенцията се провежда на федерално, регионално и местно/ГКПП равнище. БГС е неразделна част от ФСБ от 2003 г. насам, но има свой собствен бюджет. Друга агенция, участваща в управлението на границите, е „Росграница“, която отговаря за закупуването и администрирането на оборудването за ГКПП. Митниците също са представени на ГКПП за проверките на стоки.

Съответните органи твърдят, че е налице добро **оперативно сътрудничество между руските правоприлагащи агенции**, а именно БГС, ФМС, полицията/МВР, Федералната митническа служба. Твърди се, че съществуват междуинституционални споразумения и се провеждат срещи на централно, регионално и местно ниво. Не е било възможно тези твърдения да бъдат проверени от експертите на ЕС, тъй като те са нямали възможност да се запознаят с нито едно писмено споразумение или протокол за сътрудничество. Строгото разграничение на задачите и следваните практики между БГС и Федералната митническа служба на практика не потвърждава сътрудничеството между тези две агенции.

- **Разработване на система за събиране и анализ на данни, която позволява да се извършва редовен анализ на риска за целите на управлението на границите.**

БГС (и ФМС) разполага със **специализирани звена и персонал за събиране на обширна гранична информация**, статистически данни и анализ на риска на централно и регионално ниво. Има поводи за съмнения обаче по отношение на разпространението на събираната информация в рамките на БГС (от централата към ГКПП и обратно). Освен това обменът на

информация между аналитичните звена на различните правоприлагащи органи следва да бъде засилен. За момента всяка една от тези агенции изготвя свои собствени статистически данни според собствените си нужди и показатели — това води например до липсата на хармонизирани статистически данни за незаконната миграция. Освен това статистическата служба („Росстат“) няма правомощия за събирането на статистически данни за незаконната миграция.

Разнообразни бази данни са разработени както от БГС, така и от Федералната митническа служба, за да обслужват важни потребности. Взаимосвързаността на някои бази данни обаче би могла да бъде подобрена, тъй като в някои от тях могат да се правят справки само чрез съответните регионални клонове на агенциите или чрез официални административни искания (напр. в системата за влизане/излизане, управлявана от ФМС).

Освен това е било невъзможно да се направи оценка на качеството и методиката на **анализа на риска**. Експертите на ЕС са нямали възможност да се запознаят с нито една извадка от анализа на риска, каквато според твърденията се изготвяла редовно веднъж в месеца, на всеки три месеца и веднъж в годината.

Съществува **сътрудничество** със съседните държави — членки на ЕС, за събирането и анализа на данни. Обменът на информация в рамките на работната договореност между БГС и Frontex е описан по-горе.

Русия се стреми да **събира данни относно пътниците** пристигащи на, заминаващи от и преминаващи транзитно през нейна територия с всякакъв вид транспорт (въздушен, морски или сухоземен). Законодателството се прилага постепенно, считано от 1 декември 2013 г. насам, и задължава транспортните оператори да предоставят предварителна информация за пътниците. Явно целта на мярката засяга сигурността, а не незаконната миграция. Руската страна потвърди, че приложното поле на законодателството е ограничено до предварителната информация за пътниците. Съответното законодателство е било изменено. Предвиденото събиране на данни за прелитания над Руската федерация продължава да бъде значителен проблем за ЕС. Положението ще продължи да бъде следено внимателно.

- **Провеждане на набор от мерки за предотвратяване и премахване на измамите с документи и използването им за преминаване на границите, по-специално чрез обучение на служителите на правоприлагащите агенции и на граничните и митническите служители.**

Всички **посетени ГКПП** са били снабдени с основното оборудване за откриване на подправени документи. Персоналът бива обучаван да използва оборудването чрез курсове за обучение, семинари и работни срещи.

Всички служители на граничната охрана **на първа линия** са обучавани относно документната сигурност в един от центровете за обучение на БГС. Освен това те преминават и курсове за повишаване на квалификацията веднъж на всеки пет години. Ръководителите на ГКПП са отговорни за допълнителното обучение на място. Служителите на ГКПП трябва да вземат изпит веднъж годишно. Опреснителни курсове обикновено се предлагат ad hoc.

Подозрителните документи се проучват по-пълно при **проверките на втора линия** (ако такива има на конкретния ГКПП — вж. също по-горе бележките относно документните проверки на

втора линия). Служителите на втора линия не са специално обучени, но биват набирани сред служителите с повече стаж.

Не съществуват нито **бази данни** за подправените документи, нито никакви специални материали с примери за подправени документи, които да са на разположение на ГКПП. Най-често срещаните материали, налични в ГКПП, са образци на международни документи за пътуване с описание на техните най-важни характеристики за сигурност. Новостите по отношение на фалшификациите се разпространяват спорадично (напр. в началото на смяната).

- **Провеждане на програми за обучение и прилагане на антикорупционни мерки, включително етични норми, които са специално предназначени за длъжностните лица в държавните гранични структури, и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Експертите на ЕС са посетили **академията** на БГС и един от институтите за обучение на служителите. Системата за обучение на служителите получава положителна оценка, като се твърди, че е в съответствие с процеса от Болоня. Академичният подход и научните изследвания са неразделна част от обучението. Мерки за борба с корупцията и етични норми присъстват сред основните елементи в обучението на всеки служител.

Институтът организира също и курсове за опресняване на знанията за служителите на БГС. Тези курсове са задължителни за всеки служител веднъж на всеки пет години и са с продължителност от един или два месеца. Същевременно обаче програмите за обучение на граничната охрана и административните офицери не са били представени на екипа на мисията.

Твърди се, че в основната подготовка на служителите в БГС са включени **мерки за борба с корупцията и етични норми**. Експертите на ЕС са били информирани, че нито Федералната митническа служба, нито БГС предлагат допълнителни курсове относно борбата с корупцията. На експертите на ЕС не е било разрешено да се запознаят с кодекса на БГС за борба с корупцията. Било е обяснено, че за да се откриват и предотвратяват опити за корупция, съществуват различни форми на вътрешен и външен контрол, включително предназначени за пътниците въпросници, горещи линии и камери, намиращи се в ГКПП.

Пораждащи загриженост въпроси и препоръчителни действия в рамките на тематична област 2:

Въз основа на горните констатации Комисията набеляза следните пораждащи загриженост въпроси, които се нуждаят от допълнително обсъждане с руските органи:

- Условието за престой при наличие на разрешение за временно пребиваване и/или разрешение за работа, по-специално по отношение на продължителността на бизнес пътуванията, процедурата за регистрация, квотната система, процедурата за подновяване и свързаните с това здравни тестове, изглеждат ненужно усложнени;
- Не съществува в пълна степен всеобхватна стратегия за интеграция, включително за лицата, ползващи се с международна закрила, което ограничава възможността за ефективно управление на потоците на законната миграция;

- Явно решенията за предоставяне на статут на международна закрила не се основават на система със съгласувана информация за държавите на произход, която би могла да бъде солидна основа за органите по отношение на реалната ситуация в държавите на произход на лицата, търсещи убежище. Това би могло да окаже въздействие върху последователността на тези решения;
- Липсата на гранични проверки между Русия и Беларус позволява свободното движение между двете държави (включително възможни вторични премествания на незаконно пребиваващи лица). За да е възможно ефективното предотвратяване на евентуални злоупотреби, трябва да бъде изградено реално и структурно сътрудничество между ФМС/БГС и съответните органи в Беларус;
- Ефективното управление на миграцията изисква добро сътрудничество между органите, контролиращи границата (т.е. БГС) и органите с правомощия по тези въпроси вътре в страната (ФМС), напр. чрез евентуално свързване на бази данни, присъствие на служители на ФМС в някои ГКПП и разпространение на информация за процедурите в областта на убежището. Това гарантира не само добра представа за положението (напр. статистически данни относно задържането на незаконни мигранти както на сушата, така и на границата), но също така и нормален достъп на границата до механизмите за международна закрила;
- В някои случаи на задържаните лица, пребиваващи незаконно в Русия, не се издава заповед за извеждане, а се налага само административна глоба. Това би могло да създаде правни абсурди, при които лицето няма право на престой в Русия, но не е и задължено да напусне;
- Много ГКПП на границата с ЕС не разполагат с достатъчен капацитет, за да се справят ефективно с потоците от хора, което води до дълго чакане. Освен това инфраструктурата на някои ГКПП на границата с държавите от ОНД е остаряла. Този проблем може да бъде решен чрез усилия за модернизирание на съответните ГКПП или чрез подобряване на процедурите за проверки от различните органи на ГКПП. В този контекст следва също така да се отбележи, че властите на практика не използват профилиране или анализ на риска по време на проверките на лица на ГКПП — ако го правят, ефективността на проверките може още да се подобри.

С оглед на по-нататъшното подобряване на изпълнението на съответните общи мерки се препоръчват следните действия:

- Да се създадат условия за пълното прилагане на ускорената процедура по силата на Споразумението за реадмисия между ЕС и Русия чрез информирание и обучение на граничната охрана за нейните задачи в този контекст;
- Да се приеме нов проект на закон за убежището, включващ процедурата на границата; да се сближат правата на лицата, ползващи се от субсидиарна закрила, с правата на бежанците; да се осигури достъп до права, независимо от регистрацията; да се издават съответните документи на търсещите убежище лица и в рамките на процедурата за допустимост;

- Като се има предвид значителният брой на лицата, търсещи убежище в ЕС, с произход от Русия, да се организират информационни кампании в най-заинтересованите райони по отношение на правата и задълженията на лицата, ползващи се от международна закрила, или на лицата, кандидатстващи за такава в ЕС;
- Да се подобрят обменът на полезна, хармонизирана, основана на показатели и редовна статистическа информация и съвместната аналитична работа с Frontex в рамките на работните договорености, сключени от БГС;
- Да се създадат документални проверки на втора линия поне в най-натоварените ГКПП и всички ГКПП да бъдат снабдени с подходящи материали за възможните техники за фалшифициране, така че да бъдат по-добре подготвени за откриване на фалшифицирани документи.

Като се има предвид липсата на достатъчно информация, Комисията не е в състояние да направи пълна оценка на напредъка по отношение на следните въпроси, свързани с тематична област 2:

- стратегията за наблюдение на зелените и сините граници (оборудване, техники и др.);
- съдържанието на обучението и етичните кодекси за граничната охрана;
- ефективността на системата за обжалване по съдебен ред в областта на убежището (статистика, обучения и т.н.);
- докладите за анализ на възможния риск в областта на незаконната миграция и управлението на границите;
- съдържанието на междуинституционалните споразумения между БГС и другите правоприлагащи агенции за сътрудничество в сферата на управлението на границите.

Тематична област 3: Обществен ред, сигурност и съдебно сътрудничество

Обща оценка

Чрез своите **правоприлагащи органи**, разполагащи с напълно изградени административна структура и капацитет, в последните години Русия предприема активни действия за справяне с **транснационалната престъпност, тероризма и корупцията**. Големият брой агенции обаче крие недостатък от потенциално дублиране на компетентност. Взаимното свързване на съответните бази данни би могло да бъде от полза и за контактите между съответните агенции. Освен това, въпреки че Русия е отворена за международно сътрудничество и е установила различни канали за целта в тези области, на практика процесът е много централизиран и се осъществява чрез централите на съответните агенции. Това води до продължителни забавяния при обработката на искания от трети държави. Това сътрудничество може да бъде допълнително подоброено чрез сключването на оперативно споразумение с Европол. В реформата на полицията, проведена в рамките на няколко години, следва да бъдат направени допълнителни подобрения, тъй като някои от нейните първоначални цели очевидно не са постигнати.

Русия е разработила цялостна система за **борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма**. Недостатъците, посочени от Специалната група за финансови действия (FATF) във връзка с изпирането на пари, са отстранени в предстоящите законодателни изменения. Руските органи прилагат също и глобална стратегия за **борба с наркотиците**, целяща възпиране и на предлагането, и на търсенето. Що се отнася до **трафика на хора**, Русия сама признава, че данните с които разполага, не отразяват мащаба на проблема. Макар че се предприемат действия за борба с криминалните аспекти на трафика на хора, ясна рамка за всеобхватно третиране (включително убежища) за жертвите не съществува. Русия разполага и с цялостна стратегия за **борба с тероризма** в съответствие с международната практика, която стратегия е ясно насочена към заплахата от региона на Северен Кавказ. Много малко усилия обаче са положени по посочените по-горе въпроси с цел да се извърши **анализ на риска**, свързан с установяването на митническия съюз (с Казахстан и Беларус) и евентуалния безвизов режим с ЕС.

Наскоро Русия предприе редица стратегически и законодателни усилия за борба срещу **корупцията**. Понастоящем тя е ратифицирала всички основни международни конвенции, включително тези на ООН, ОИСР и Съвета на Европа и следователно спрямо нея се прилагат техните механизми за наблюдение. Русия изглежда отворена за изпълнение на препоръките, формулирани по време на тези дейности по наблюдение. Несъмнено в това отношение все още съществуват няколко проблемни пункта, включително що се отнася до сътрудничеството с гражданското общество, независимостта на съдебната система и обществените поръчки.

Що се отнася до **съдебното сътрудничество**, Русия е ратифицирала двете Хагски конвенции относно отвлечането на деца и относно мерките за закрила на децата. Прилагането на първата конвенция (с някои незначителни възможни подобрения) е факт, въпреки че остава отворен въпросът за това присъединяването на Русия да бъде прието от името на ЕС от всички държави — членки на ЕС. Втората конвенция влезе в сила съвсем наскоро и въпреки че е назначен централен орган, законодателството по прилагането все още е в процес на подготовка. Що се отнася до наказателноправните въпроси, Русия е страна по основните конвенции на Съвета на Европа, представляващи основата за ефективно сътрудничество. Съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси обаче е изключително централизирано (подобно на сферата на правоприлагането), което забавя отговорите на различни искания. Освен това някои държави — членки на ЕС, се сблъскват с проблеми във връзка с отговорите на техните искания, които или не се предоставят в рамките на шест месеца, или изобщо не се предоставят.

Що се отнася до **защитата на данните**, Русия е ратифицирала Конвенцията на Съвета на Европа от 1981 г., която е въведена посредством няколко федерални закона и други актове по прилагане. Ратифицирането на допълнителния протокол обаче все още предстои и Комисията не счита определения надзорен орган („Роскомнадзор“) за независим.

Подробни бележки

3.1 Борба с трансграничната организирана престъпност, тероризма и корупцията

- **Придържане към съответните международни стандарти в борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, по-специално ефективно изпълнение на съответните препоръки на Специалната група за финансови действия (FATF) във връзка с изпирането на пари.**

Русия е разработила цялостна система за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма след приемането на първия си законодателен акт през 2001 г. Главното правно основание в тази област е Федерален закон № 115-ФЗ. Някои от разпоредбите на Наказателния кодекс и Кодекса за административните нарушения също са приложими в този контекст. Тази правна рамка е изменяна няколко пъти, главно поради необходимостта от привеждането ѝ в съответствие с международните стандарти.

Основната агенция в това отношение е Федералната служба за финансов контрол („Росфинмониторинг“), която изпълнява функциите на руско звено за финансово разузнаване. През май 2012 г. тя стана пряко подчинена на президента. „Росфинмониторинг“ е професионална и добре оборудвана агенция с достатъчно персонал (в централния и регионалните си офиси).

„Росфинмониторинг“ ръководи националния координационен механизъм за борба с изпирането на пари и участва в националния антитерористичен механизъм. Освен това през юни 2013 г. на агенцията е възложено да изготви национална стратегия за борба с изпирането на пари и на 5 юли 2013 г. тя представи план за действие за подобряване на прозрачността и предотвратяване на злоупотребите от дружества и други юридически лица. През 2014 г. „Росфинмониторинг“ ще изготви и първата по рода си национална оценка на заплахата от изпирането на пари и тероризма. „Росфинмониторинг“ също така управлява **международен център за обучение и методология**, който провежда подходящо обучение за 3 000 участници годишно. Налице са и онлайн курсове за самообучение. Наказателното разследване на **случаите на изпиране на пари**, за които „Росфинмониторинг“ сигнализира, се провежда от няколко правоприлагащи агенции, а **случаите на финансиране на тероризъм** се разследват от ФСБ след сигнал на „Росфинмониторинг“.

„Росфинмониторинг“ провежда активно **международно сътрудничество**, по-специално като осигурява секретариата на Евро-азиатската група (ЕАГ) и поема председателството на FATF през юли 2013 г. През 2011 г. е имало 1 200 случая на обмен на информация с чуждестранни звена за финансово разузнаване.

През последните години от международни действащи лица (**FATF и Съвета на Европа/Moneyval**) е направена задълбочена оценка на руската система за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. С цел да се отговори на препоръките, формулирани от FATF в публикувания през 2012 г. последен доклад, в Държавната дума е внесен проектозакон, съдържащ редица изменения на националното законодателство. След влизането на закона в сила основният нерешен въпрос ще бъде **наказателната отговорност на юридическите лица**, която все така не е обхваната от руското законодателство.

Мисията е установила съществен напредък в съответствие с оценките на други международни действащи лица. Според експертите на ЕС руската институционална и правна рамка е до голяма степен в съответствие с международните стандарти. **Статистическите данни** за дейността, предоставени по време на мисията на експертите на ЕС, са включени в писмения доклад за напредъка от „втория етап на третия кръг“, представен на Moneyval.

Що се отнася до **финансирането на тероризма**, руските власти са съобщили за по-голяма взаимосвързаност между тероризма и организираната престъпност, както и за това, че приходите от изнудване, кражби и обири се използват за финансирането на терористични дейности. Властите са добре запознати с рисковете в тази област.

Междуведомственото сътрудничество между „Росфинмониторинг“ и ФСБ изглежда утвърдено и функциониращо.

- **По-нататъшно подобряване на обмена на информация и на сътрудничеството между съответните агенции на двете страни, за да се борят ефективно с трафика на незаконни наркотични вещества, психотропни вещества и техните прекурсори, както и ефективно прилагане на работната договореност между Европейския център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите (ЕЦМНН) и съответните агенции на Руската федерация.**

Стратегията за държавна политика за борба с наркотиците, разработена от Федералната служба за контрол на наркотиците (ФСКН) на Русия, е приета през 2010 г. за периода до 2020 г. Основните акценти в нея са намаляването на търсенето, намаляването на предлагането и международното сътрудничество.

Главната агенция, която отговаря за борбата с престъпността, свързана с наркотиците, включително за прилагането на стратегията, е **ФСКН**. През 2007 г. е създаден централен комитет за борба с наркотиците заедно с регионални комитети в цяла Русия за координирането на работата и действията в тази област. Комитетът се оглавява от ФСКН и се твърди, че включва и други правоприлагащи агенции.

Що се отнася до **намаляването на търсенето**, се обръща специално внимание на младите хора, които все още не са злоупотребявали с наркотици. Предлагат се лечение и рехабилитация и съществува сътрудничество с училища, родители и неправителствени организации. Инвестира се в създаването на центрове за лечение, макар те да не задоволяват нуждите в момента (напр. липса на места за лечение на HIV). Програмите за лечение са насочени по-скоро само към една болест за всяка програма, което не позволява цялостно и всеобхватно лечение на лицата.

Усилия за въздействие в областта на предлагането се полагат от множество правоприлагащи агенции. Централно място сред тях заема ФСКН. Наказателни разследвания обаче могат да се извършват от полицията, ФСКН, ФСБ и Следствения комитет (в зависимост от обстоятелствата и фактите по случая). Има нужда от внасяне на яснота и по-ясно разграничение по отношение на броя на правоприлагащите агенции (включително Федералната митническа служба за гранични проверки) и тяхната компетентност. Тази ситуация оказва влияние и върху ефективността на международното сътрудничество. Освен това съществува обща загриженост по отношение на проблема с дизайнерската дрога и по-специално по отношение на бавния процес на включване на нови комбинации наркотици в списъка на забранените вещества.

Статистическите данни относно ситуацията с наркотиците се изготвят с данните, събрани от областите, а Националният комитет отговаря за цялостното прилагане и е подчинен на президента. При все това не съществува анализ относно потенциалните рискове от контрабанда на наркотици след създаването на митническия съюз с Казахстан и Беларус и евентуалното установяване на безвизов режим с ЕС.

Сред ключовите партньори в **международното сътрудничество** са държавите от Централна Азия. Други важни партньори са Пакистан, Афганистан, САЩ и държавите — членки на ЕС (включително въз основа на международни споразумения). Русия също така участва в международни и регионални форуми като Групата „Помпиду“ и Съвета на балтийските държави (CBSS). Основните канали за сътрудничество са централизирани, като всяко искане за сътрудничество изисква контакт между централните звена. Това води до сериозно забавяне в

получаването на отговор. Въпреки съществуването на няколко посочени от руските органи механизма за пряко сътрудничество, сегашната практика трябва да бъде подобрена.

Сътрудничество между ФСКН и ЕЦМНН съществува въз основа на Меморандума за разбирателство, подписан на 26 октомври 2007 г. В това отношение ЕЦМНН и ФСКН са създали стабилен и постоянен канал за комуникация, който им позволява да обменят информация по различни теми от взаимен интерес. ФСКН и ЕЦМНН са разменяли и покани за технически срещи и покани за срещи на експерти. ЕЦМНН получава редовни искания за информация относно националното и европейското законодателство за наркотиците.

Споразумението между ЕС и Русия за контрола на прекурсорите на наркотични вещества бе подписано по време на среща на върха през юни 2013 г. Споразумението следва да влезе в сила след приключване на процедурите по ратификация от двете страни.

- **Обмен на информация относно съответните стратегии и закони за борба с трафика на хора, включително за защита на жертвите, в съответствие със задълженията на страните, произтичащи от Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и нейния протокол за трафика на хора, и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Санкции за трафика на хора в Русия са определени за първи път във Федерален закон № 162-ФЗ от 2003 г. за изменение на руския Наказателен кодекс. Русия ратифицира също Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и нейния протокол за трафика на хора през 2004 г.

Русия е държава на произход, транзит и дестинация на трафика на хора. Основните цели са сексуална и трудова експлоатация. Макар официалните (твърде елементарни) статистически данни да сочат, че престъпленията, свързани с трафик на хора, съставляват само 0,1% от всички престъпления, дори и самите органи заявяват, че реалните цифри са много по-високи (приблизително 8%). Основните региони на произход на жертвите са Централна Азия и държавите от Южен Кавказ. Няма конкретни статистически данни за жертвите на трафика на хора.

МВР е **органът** с първостепенна компетентност да разследва трафик на хора и разполага със специален отдел за тези въпроси. ФСБ работи по престъпления, включващи национална заплаха и широкомащабни организирани дейности чрез незаконна имиграция. Следствият комитет, от друга страна, провежда наказателни разследвания по случаи, свързани с ненавършили пълнолетие лица или със служители. Въпреки че ФМС не е компетентна да разследва тези случаи, тя е отговорна за положението на всеки незаконен мигрант и като минимум взаимодейства с жертвите на трафика на хора. Както и другаде дублирането на компетентност може да породи проблеми и в тази област. Правителството не разполага с орган, който да извършва наблюдение на неговите дейности за борба с трафика и периодични оценки за измерване на неговите резултати. МВР е изготвило пътна карта за реформата си, която включва създаването на междуведомствен комитет за борба с трафика на хора с представители на Главната прокуратура, МВнР, ФМС, ФСБ, Следствия комитет и други агенции.

Русия няма специален **план за действие** в борбата с трафика на хора, който да съдържа съгласувани действия срещу това явление. Към трафика на хора все още се подхожда предимно от гледна точка на криминалните му аспекти, т.е. чрез борба с мрежите, които го организират. В този план няма какво да се добави, освен посоченото по-горе относно дублирането на

компетентност. При все това не съществува специално законодателство за защита на жертвите на трафик на хора и единствените приложими правила са правилата за програмата за защита на жертвите и свидетелите на всякакви престъпления. Този подход следва да бъде подобрен с оглед на особената ситуация на жертвите на трафик на хора, която може да не попада в обхвата на общите схеми. **Убежищата за жертвите** обикновено се управляват от НПО или международни организации, напр. Международната организация по миграция (МОМ), Червения кръст или църкви. Финансиране/подкрепа се предоставя спорадично от държавата (ФМС) или общините. МОМ играе важна роля при подпомагане на жертвите и е установено сътрудничество с такива действащи лица като МВР и ФМС. МОМ се грижи също и за убежище в Санкт Петербург и изпълнява регионални програми в Република Карелия и други региони. В посетеното убежище в Московския регион, за което се грижи църквата, са се намирили няколко жертви на трафик от Виетнам в очакване на връщането си. Те са имали достъп до основни нужди, включително здравни грижи. При все това е било очевидно, че центърът е организиран като временно решение. Следва да бъдат търсени по-структурни решения.

Според наличната информация не е имало национални кампании за повишаване на осведомеността в Русия относно трафика на хора. През 2012 г. МВР е публикувало и разпространило информационна брошура, предупреждаваща за рисковете да се стане жертва на трафик. В някои части на страната МВР е обединило сили с общинските съвети за разпространение на брошурите на обществени места, като например образователни центрове. МВР е провеждало редовни обучения през 2012 г. с цел да предостави насоки на своите служители при разглеждането на случаи на трафик.

Международното сътрудничество е оценено от руските органи като ефективно на практика, като са проведени съвместни операции с Украйна, Испания, Финландия и Узбекистан.

- **Осигуряване на обмен на информация и сътрудничество между съответните агенции на двете страни с цел ефективна борба с тероризма, трафика с огнестрелни оръжия и други тежки транснационални престъпления в съответствие с приложимото международно право и законодателство на страните.**

Русия разполага с доста обхватна **система за борба с тероризма**, която се основава на Федерален закон № 35-ФЗ от 2006 г. и последващите му изменения. Русия също е страна по всички основни конвенции на ООН и Съвета на Европа, свързани с борбата с тероризма, чието ратифициране изискваше и допълнителни законодателни промени.

В това отношение **водеща агенция** е ФСБ, а за мерките в областта на политиката се грижат Националният антитерористичен комитет (НАК) и регионалните му подразделения. НАК е междуведомствен орган, който се председателства и се подпомага от ФСБ.

Руската **политика** за борба с тероризма е всеобхватна и се съобразява със съответната международна практика (напр. Глобалната стратегия на ООН за борба с тероризма), като включва и противодействието на радикализирането и действията по отношение на жертвите на тероризъм. Законодателството и практическите договорености явно са в процес на непрекъснато развитие, напр. национална тристепенна система за предупреждение, нова междуведомствена разузнавателна база данни за борба с тероризма. Съществува национален механизъм за замразяване чрез съдебно постановление на активи на терористи.

Руските власти категорично считат за приоритет заплахата от тероризъм с произход от региона на Северен Кавказ.

Руските власти твърдят, че макар и да съществуват в страната им, терористичните заплахи, различни от породените от религиозен екстремизъм, са под контрол и досега не са ескалирали до ниво, при което биха могли да доведат до действителни терористични актове.

Що се отнася до **междуведомственото сътрудничество** в преследването на тероризма, ФСБ е едновременно служба за сигурност и правоприлагаща агенция, която има мандат да извършва и наказателни разследвания, свързани с борбата с тероризма. Следственият комитет обаче изтъква, че повечето от наказателните разследвания по случаи, свързани с тероризъм, се извършват от тях след подготвителна работа от ФСБ. МВР също има отдел за борба с екстремизма. И накрая, специализирани и обучени звена за борба с тероризма съществуват както на централно, така и на териториално равнище в Главната прокуратура. Компетентността по отношение на борбата с тероризма и екстремизма изглежда е законово уредена. Въпреки това експертите на ЕС са останали с впечатлението, че практическата работа на МВР относно екстремизма се припокрива с работата относно борбата с тероризма, извършвана от ФСБ в рамките на изключителната ѝ компетентност.

Аспектите на борбата с тероризма са разглеждани както в общото, така и в специалното **обучение** за персонала в правоприлагащите органи. Посещението в Академията по управление на МВР в Домодедово е показало, че Русия разполага със задоволителен капацитет в това отношение.

Руските власти са много добре информирани за значението на **международното сътрудничество** по отношение на предотвратяването на тероризма и борбата с него. Русия е активен партньор с ключова роля в много международни форуми, включително Глобалния форум за борба с тероризма, и си сътрудничи с координатора на ЕС за борба с тероризма.

Що се отнася до **трафика с огнестрелни оръжия**, експертите на ЕС са останали с впечатлението, че на този проблем не се обръща достатъчно внимание в повечето от посетените агенции. Твърди се, че правилата за законно притежаване на огнестрелни оръжия в Русия са много строги. Експертите на ЕС обаче са установили необходимост от повишаване на познанията на компетентните руски агенции (включително Федералната митническа служба) относно настоящите тенденции в трафика с огнестрелни оръжия (включително така наречената „контрабанда на отделни части“). Както и в областта на борбата с наркотиците, и в тази област не се изготвя оценка на риска, за да се анализира въздействието, което биха оказали върху трафика на огнестрелни оръжия евентуалният безвизов режим между ЕС и Русия и митническият съюз.

- **Обмен на информация относно съответните стратегии и закони за борба с корупцията и предотвратяването ѝ, включително в рамките на публичния сектор, и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Неотдавна Русия е предприела множество усилия в областта на политиката и законодателството. Основен елемент в законодателството е **Федералният закон за противодействие срещу корупцията**. Той се допълва от множество разпоредби, предвидени в други актове, включително Наказателния кодекс и Закона за административните нарушения. В многобройни постановления са определени допълнителни разпоредби. Основа на политиката за борба с корупцията в Русия е националната стратегия за борба с корупцията от 2010 г., допълвана от национални планове за борба с корупцията (понастоящем за периода 2012—2013 г.). Тази рамка (която наред с другото обхваща съответната административна рамка,

определението за корупция, достъпа до информация, конфликта на интереси, правилата за деклариране на имущество и др.) предоставя всеобхватна структура за борба с корупцията в Русия. Необходими са обаче по-нататъшни подобрения, а в момента са в ход и различни законодателни инициативи (напр. съвсем скорошното въвеждане в руската законова уредба на закрита за лицата, които сигнализират за корупция).

Освен това Русия е ратифицирала всички важни **международни конвенции** в тази област, включително конвенциите на ООН, ОИСР и Съвета на Европа. След ратифицирането им спрямо Русия се прилагат **механизмите за наблюдение**, предвидени в тези инструменти. В този контекст преди края на март 2012 г. бяха предприети етап 1 на оценката от ОИСР, както и три етапа на оценяване от GRECO. В началото на 2013 г. ще бъде извършена оценка и от UNCAC. Всички тези процеси доведоха до формулиране на препоръки, които вече следва да са изцяло изпълнени. Русия се стреми също да следва съответните препоръки на FATF, чието председателство пое през лятото на 2013 г.

Двата основни **органа**, които разполагат с компетентност в изпълнението на политиките за борба с корупцията в Русия, са **Администрацията на президента (ниво политика)** и **Главната прокуратура (оперативно ниво и повдигане на обвинения)**.

Върховен орган на политическо ниво (но донякъде и на изпълнително ниво) е **Президентският съвет за противодействие срещу корупцията**, председателстван от президента и съставен от ръководителите на съответните агенции и министерства. Той координира дейности, формулира предложения до президента и следи за изпълнението на законодателството за борба с корупцията в съответствие с националния план за борба с корупцията. **Президиум**, подчинен на Президентския съвет за противодействие срещу корупцията и председателстван от началника на Администрацията на президента, отговаря за задачи от по-оперативен характер в сътрудничество със специализирания отдел в Администрацията на президента. По-специално, Президиумът проверява декларациите за имущество, представени от високопоставените длъжностни лица във всички агенции, и се занимава със случаите на конфликт на интереси, отнасящи се до въпросните високопоставени служители.

Главната прокуратура координира всички изпълнителни агенции при изпълнението на законите и стратегията за борба с корупцията. Главната прокуратура има специализирани звена на централно и регионално равнище, които имат за задача да се занимават със случаите на корупция и в които работят специално обучени прокурори.

Разследванията на Главната прокуратура разчитат на оперативната подкрепа на **ФСБ** и **МВР**. Някои разследващи правомощия в случаите на корупция се упражняват от **Следствия комитет**. Експертите на ЕС са били информирани, че специализирани звена за случаи на корупция съществуват и в тези агенции, най-малкото на централно ниво, а на регионално равнище конкретни служители са специализирани в такива случаи. Подобно на забележките по-горе относно правоприлагането, разделението в компетентността между тези органи е неясно. Изглежда, че съществува сътрудничество между агенциите, но залегналите в основата му правила и стандарти не са много добре определени.

Освен горепосочената рамка, законът изисква всички федерални агенции да създадат специални **комитети** за вътрешни разследвания на поведението на служителите на агенцията и на конфликтите на интереси. Наред с това тези агенции трябва да създадат **отделно звено** (в

рамките на своите отдели за управление на човешките ресурси) за извършване на проверки на имуществените декларации на служителите на агенцията.

Също така е изготвен и приет от Президиума на Президентския съвет за противодействие срещу корупцията **образец на Кодекс за поведение** на държавните служители. В образца се посочват най-важните правни разпоредби, както и етичните норми на поведение, които трябва да се спазват от всеки служител. На тази основа всяка агенция в Русия следва да разработи свой собствен вътрешен кодекс за поведение. За съжаление съдържанието на този кодекс не е било показано на експертите на ЕС.

Що се отнася до **обучението** на най-подходящите агенции за борба с корупцията, Главната прокуратура е разработила специална програма за своите служители и за служителите на другите агенции. Освен това прокурорите от специализираните звена за борба с корупцията преминават допълнително обучение, съобразено с нуждите на тяхната работа. Други агенции са предоставили само много обща информация за обучението на своите служители в областта на борбата с корупцията. Изглежда, че това обучение е просто част от редовните им програми за обучение. Не е била предоставена друга конкретна информация относно съдържанието на това обучение.

Според информацията, предоставена от Главна прокуратура по време на мисията на ЕС, **броят на регистрираните престъпления, свързани с корупция**, е достигнал 49 513 през 2012 г., което е с 22,5% повече от броя на престъпленията, регистрирани през 2011 г. (40 407). Повдигнати са обвинения срещу повече от 13 500 лица. Според публичната официална информация около 9,5 хиляди корумпирани служители на различните нива вече са осъдени в Русия. Най-големият брой престъпления, свързани с корупция, се отнасят до измама, присвояване и незаконно използване на собственост и средства. Според същата информация корупцията е широко разпространена в областта на бюджетните кредити за държавни договори, трансакциите с федерална и общинска собственост и контрола на стопанската дейност.

През последните години правилата относно **декларациите за имущество** са преразглеждани и подобрявани няколко пъти. Обхватът на заинтересованите лица е разширяван — понастоящем задължението да подават декларации обхваща по-голяма група от висши длъжностни лица и членове на семействата им (включително мениджърите на държавните дружества). Никакво имущество или други финансови активи не могат да бъдат държани в чужбина от тези лица. Декларациите трябва да обхващат както приходите, така и разходите. Непредставянето на декларация и грешното ѝ попълване водят до освобождаване от длъжност.

Процедурите за проверка на подадените имуществени декларации са посочени в законодателството и са много подробни. Що се отнася до прилаганата **методика**, била е предоставена много малко информация. Агенциите, с които експертите на ЕС са имали срещи, са информирали само, че всички декларации се проверяват и може да бъдат допълнително проверени с помощта на банките и данъчните органи. На експертите на ЕС е била отказана среща с длъжностните лица, занимаващи се с проверки в специализираните звена на агенциите.

На експертите на ЕС е предоставена ограничена информация относно **оценката на риска**, изготвяна в контекста на оповестяването и оценката на имотното състояние. Само Главната прокуратура изготвя такава оценка на риска, обхващаща предимно правни разпоредби и длъжности в публичната администрация, които са особено уязвими по отношение на

корупцията. Не се изготвя по-подробен или специален анализ, а другите агенции изглежда изобщо не изготвят такива документи. Тази ситуация следва да се подобри.

Успоредно с това са разработени правила за **конфискацията на имущество**. Съвсем наскоро приложимостта на тези правила е била разширена, за да обхване и злоупотребата със служебно положение.

Наред с предоставянето на **статистически данни за оповестяване на имотното състояние** руските органи са информирали, че през 2012 г. от 1,3 милиона подадени декларации съответните органи са проверили 211 000 декларации. Като цяло за страната проверките са установили 16 000 случая на нарушения при предоставянето на информация, а санкциите, приложени спрямо държавните служители за измами, открити след проверка на имотните декларации, са довели до освобождаването от длъжност през 2012 г. на 322 държавни служители.

Последната промяна в законодателството се отнася до **закрилата на лицата, които сигнализират за корупция**. Съгласно разпоредбите такова лице не може да бъде обект на дисциплинарни санкции, освен ако се вземе решение от специална комисия, създадена във въпросната агенция. Освен това на въпросното лице безплатно се предоставят правни съвети. Разпоредбите са подписани от президента през април 2013 г., а прилагането им на практика следва да бъде следено отблизо.

Правят се усилия за **сътрудничество с гражданското общество**. През 2012 г. Министерството на правосъдието е финализирано проекта на Генерален план за сътрудничество между публичните органи, местните администрации и социалните институции в борбата с корупцията, който следва да бъде изпълнен до 2014 г. Понастоящем обаче това сътрудничество трябва да се подобри. Преди всичко цялостната сегашна среда за дейност на НПО в Русия (по-специално т.нар. закон за чуждите агенти), не способства за стабилното и независимо функциониране на НПО. Освен това в областта на борбата с корупцията структурираното сътрудничество срещу корупцията е ограничено до бизнес организациите. За другите неправителствени организации и гражданското общество, въпреки заявената от всички агенции отвореност за всякакви контакти с гражданите, структурираното сътрудничество е много ограничено и протича спорадично.

Установени са хоризонтални и подробни правила, уреждащи **достъпа до информация** за дейността на публичните органи. Всяка агенция е задължена да създаде своя собствена интернет страница и редовно да публикува конкретна информация за дейностите за борба с корупцията. Министерството на труда и социалната защита, както и прокурорите са натоварени с наблюдението и контрола на правилното прилагане на това законодателство. Неспазването може да доведе до административни и дисциплинарни санкции.

Реформата на съдебната система е от основно значение за политиката на борба с корупцията. Съществуват обаче опасения относно независимостта на съдебната власт в Русия, които се отразяват на общата надеждност на усилията за борба с корупцията (включително силната позиция на всеки председател на съд, особено по отношение на възлагането на делата). Предприети са някои стъпки за публикуване на съдебните решения. Въпреки твърденията, че почти всички съдилища са създали свои официални уебсайтове, само всички търговски съдебни решения са на разположение онлайн, а съдебните решения на общите съдилища все още само отчасти са онлайн.

Правилата, уреждащи **обществените поръчки**, все още са в процес на преразглеждане. Положени са много усилия за постигане на възможно най-прозрачна тръжна процедура. Същевременно обаче недостатъчната прозрачност на подготвителния етап и на етапа на изпълнението на самия договор поражда известни опасения.

- **Сътрудничество в рамките на Споразумението от 1994 г. за партньорство и сътрудничество между ЕС и Русия за превенция на корупцията.**

В рамките на Споразумението за партньорство и сътрудничество ЕС—Русия и партньорството за модернизация между ЕС и Русия няколко проекта в областта на върховенството на закона, финансирани от ЕС, имат за цел да подкрепят действията за борба с корупцията. Освен това за различни правоприлагащи агенции са организирани семинари на ТАІЕХ, учебни посещения и експертни семинари в областта на полицейското сътрудничество.

Комисията в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност прави опити да започне структуриран диалог с руските органи относно борбата с корупцията. Досега обаче е била организирана само една среща в Москва (през декември 2011 г.). Очаква се следващата среща да се състои в Брюксел до края на 2013 г. с участието на гражданското общество.

- **Съобразяване със съответните препоръки на групата „Държави срещу корупцията“ (GRECO).**

През 2006 г. Русия е ратифицирала Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа. През 2007 г. Русия е подписала допълнителния протокол към тази конвенция, но все още не го е ратифицирала. Русия се присъедини към GRECO през 2007 г. и оттогава насетне подлежи на действието на стандартния механизъм за оценка на групата. Докладите от първия и втория кръг на оценка бяха публикувани през 2008 г. През март 2012 г. беше публикуван последният **Доклад от третия кръг на оценка на GRECO**. Изглежда, че Русия отдава голямо значение на изпълнението на своите международни ангажименти в това отношение, като посочва обаче че по някои аспекти не споделя гледната точка на оценителите.

Екипът от оценители на GRECO формулира препоръки относно **инкриминирането на корупцията**, включително относно някои характеристики на подкупването в публичния сектор, по-специално във връзка с предлагането, обещаването и приемането на облага; други, нематериални облаги следва да се включат в по-широкото понятие за „подкуп“; кръгът на лицата, които подлежат на подвеждане под наказателна отговорност, следва също да бъде разширен. Експертите на ЕС са били информирани от руска страна относно подготовката на проект за промени в Наказателния кодекс, целящи разширяването на обхвата на разпоредбите му относно подкупването, за да се гарантира, че те обхващат ясно всяка форма на (неоправдана) облага, включително всякакви нематериални облаги. Следственият комитет е предоставил информацията относно проект за изменение на Наказателния кодекс за въвеждане на наказателна отговорност за юридическите лица. Експертите на ЕС са били информирани, че с цел увеличаване на **прозрачността на финансирането на партиите** Министерството на правосъдието е предложило някои проектоизменения на Федералния закон за политическите партии. Не е била предоставена информация за времето на приемане на тези изменения.

От Главната прокуратура заявяват, че вследствие на някои предишни препоръки на GRECO са подобрени критериите за набиране на персонала ѝ. Понастоящем те включват условия за висше образование на кандидатите и процедура за техния подбор, включително честно съревнование, прозрачност и избягване на конфликт на интереси.

Според стандартната практика след третия кръг на оценка през октомври 2013 г. се очаква доклад за съответствието. Експертите на ЕС са били уведомени, че той ще бъде предоставен от Русия в срок.

3.2 Сътрудничество в областта на правоприлагането

- **Предприемане на необходимите стъпки за сключването и ефективното прилагане на споразумение за стратегическо и оперативно сътрудничество между Европол и Руската федерация.**

След четири кръга на преговори (както и срещи на експерти) проектът на новото споразумение бе финализиран от страните. Текстът беше представен на Управителния съвет на Европол през май 2013 г., който го предаде за становище на Съвместния надзорен орган. След като Съвместният надзорен орган изрази своето становище, Управителният съвет ще реши дали споразумението може да бъде изпратено на Съвета с цел упълномощаване на директора да го подпише.

- **Обмен на информация относно съответните реформи в правоприлагащите органи, за да се гарантира високото ниво на капацитета им за предотвратяване, откриване, осуетяване и разрешаване на случаи на престъпления, включително в борбата срещу транснационалната организирана престъпност, подобряване на сътрудничеството между страните по тези въпроси и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Най-важните правоприлагащи агенции в Русия са **МВР (полицията), ФСБ, ФСКН, Следственият комитет и Федералната митническа служба**. Задълженията на тези участници в борбата срещу престъпления са определени в Наказателно-процесуалния кодекс, но въпреки ефективността им като цяло, ролите им в известна степен се дублират, което може понякога да доведе до оперативни проблеми.

Що се отнася до **сътрудничеството и разделението на задачите при разследвания**, наказателните разследвания се предхождат от така наречените оперативни разследвания, които се извършват от служители на същия разследващ орган. Оперативните разследвания са предмет на специално законодателство и тяхната цел е събирането на документи и доказателства, за да се започне действителното разследване на престъпление. Въз основа на събраните доказателства криминалният следовател, заедно с прокурора, преценява дали са налице достатъчно основания за започване на наказателно разследване или дали случаят следва да се върне за оперативно разследване.

Разследващата агенция се определя в съответствие с член 151 от Наказателния кодекс. По принцип на този етап Главната прокуратура урежда конфликта на компетентност между агенциите, като прехвърля случая от една агенция към друга. Също така прокурорът координира разследванията, в които участва повече от един орган. Съществуват обаче изключения от правилото: Следственият комитет има правомощието да приключи наказателно дело, което е било заведено от Комитета.

ФСКН не е компетентна да пристъпва към оперативни или наказателни разследвания; тя се занимава с административни разследвания. Ако резултатите от административно разследване сочат престъпление, случаят се отнася до друг орган чрез прокурора.

Някои руски органи са посочили, че проблемите, причинени от дублирането в компетентността на правоприлагащите агенции, могат да бъдат отстранени с планирания нов закон, с който значително ще се увеличи отговорността на Следствения комитет по отношение на наказателните разследвания. Не са били предоставени обаче допълнителни подробности за проектозакона.

На 7 февруари 2011 г. е стартирана **реформата на полицията** посредством приемането и изменението на няколко закона, Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс. В резултат на тази реформа руската полиция е превърната във федерална агенция, финансирана единствено от федералния бюджет. До 2012 г. броят на полицейските служители е съкратен с 20%. Повечето от тези съкращения обаче са направени сред оперативните полицаи, докато при административния персонал, особено в регионите, на практика няма промени. Тези мерки се оценяват от много експерти като неефективни. В отговор на това се заявява, че в бъдеще ще бъдат проведени допълнителни реформи.

Полицията управлява най-богатите **системи от данни**, от които другите органи могат да черпят информация. Изглежда, че базата данни не е свързана с други бази данни, управлявани от други правоприлагащи агенции.

- **Укрепване на двустранното и многостранното оперативно сътрудничество между правоприлагащите агенции и съдебните органи на държавите — членки на ЕС, и Русия с цел борба с транснационалната организирана престъпност.**
- **Провеждане на съвместни операции и използване на други оперативни средства и методи за трансгранично сътрудничество в областта на правоприлагането между Русия, ЕС и съответните му агенции и заинтересованите държави членки за съответните случаи.**

За руските правоприлагащи агенции международното сътрудничество и обменът на информация се осъществяват основно чрез Интерпол по силата на регионални международни споразумения или на двустранна основа. На тази основа се командирова в чужбина служители за връзка. След като бъде сключено споразумението с Европол, допълнително ще се подобрят сътрудничеството и обменът на информация с ЕС, особено по отношение на мониторинга и борбата с транснационалната организирана престъпност.

Правоприлагащите агенции в Русия имат опит в сътрудничеството и извършват различни съвместни операции, включително с държавите — членки на ЕС. Резултатите от това сътрудничество се оценяват като задоволителни от заинтересованите страни.

Федералната митническа служба играе също важна роля в борбата с транснационалната престъпност на граничните контролно-пропускателни пунктове и участва доста активно в международно сътрудничество. Ключова роля в това отношение е отредена на сътрудничеството в рамките на Световната митническа организация (СМО). Федералната митническа служба е подписала и двустранни споразумения за митническо сътрудничество с 48 държави, включително за борба с престъпността. Русия работи също така съвместно с ЕС в рамките на Регионалните бюра за митническо разузнаване (RILO).

Представителите на **Следствения комитет** са съобщили, че участват в конструктивно и ефективно сътрудничество със съседните държави и Интерпол. Сред държавите от ЕС Следственият комитет има двустранни споразумения за сътрудничество с Финландия, Франция

и Германия. Други споразумения са сключени със Съединените щати, Израел, Норвегия и Казахстан.

МВР е централното звено в Русия по отношение на сътрудничеството с Интерпол. Според информацията Министерството има подписани меморандуми за разбирателство с почти всички съседни държави и държавите от ОНД. БГС (под ръководството на ФСБ) сътрудничи и с агенции на трети държави с цел управление на границите (за повече информация вж. тематична област 2).

Руските правоприлагащи органи (МВР, ФСКН, Федералната митническа служба, ФСБ) също участват в трансгранични партньорства в рамките на **CBSS**.

На срещите с експертите на ЕС руските агенции са подчертали, че сътрудничеството в сегашния си вид се счита за ефективно и подходящо. При все това е ясно, че международното сътрудничество с руските агенции много често минава през централните звена. Възможни са малко контакти на регионално равнище. Това води до излишно забавяне в обмена на информация.

3.3 Съдебно сътрудничество

- **Предприемане на необходимите стъпки за сключването и ефективното прилагане на споразумение за стратегическо и оперативно сътрудничество между Евроюст и Руската федерация.**

През октомври 2006 г. бяха започнати преговори между Евроюст и Русия. Последният кръг се проведе през март 2011 г. Имаше допълнителни контакти през декември 2012 г., а също и след като Евроюст беше информиран за ратифицирането от Русия на Конвенцията на Съвета на Европа от 1981 г. за защита на данните. По предложение на Евроюст длъжностното лице на Евроюст по защита на данните посети Русия през септември 2013 г. и получи подробна информация от руския орган за защита на данните, въпреки че някои въпроси трябва да бъдат изяснени и обсъдени. Посещението бе едно от условията за продължаване на преговорите. Началото на следващия кръг от преговори зависи от изпълнението на някои конкретни стъпки, договорени от страните.

- **Присъединяване към и прилагане на Конвенцията от 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца и Конвенцията от 1996 г. за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата.**

Русия ратифицира **Хагската конвенция от 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца**, която влезе в сила за Русия на 1 октомври 2011 г. Присъединяването обаче влиза в действие по отношение на дадена „стара“ договаряща държава, след като тази държава е приела присъединяването на Русия. За ЕС приемането на присъединяването на Русия е въпрос също на вътрешното разпределение на компетентността между ЕС и държавите — членки на ЕС, изясняването на което от страна на Съда на Европейския съюз е все още висящо.

Министерството на образованието и науката беше определено за **централен орган** за тази конвенция. Съответният отдел на Министерството е в процес на реорганизация. Според информацията за обработване на входящите молби е назначено лице на пълен работен ден.

Досега Централният орган е получил 16 случая, като не е имало молби за връщане, които категорично да попадат в обхвата на Конвенцията. Същевременно обаче Русия заявява, че е готова да прилага Конвенцията от административна гледна точка. Може да е от полза централният орган да разполага със съответната компетентност, която да е уредена от федерален закон, като се има предвид задължението да координира другите органи, което обикновено е предизвикателство в Русия.

Що се отнася до **прилагането** на Конвенцията, централният орган ще отговаря за разглеждането на молбите, определянето на компетентния съд и съветването на молителя да заведе дело. Двете други агенции (освен централния орган), които играят важна роля, са МВР и Федералната служба на съдебните пристави. И двата органа ще отговарят за издирването на детето. Съответните поправки на Федералния закон са изготвени и следва скоро да бъдат приети. Няма планове за по-подробна уредба на процедурата за подаване на молба и процедурата за връщане, макар че е препоръчително въвеждането на по-ясни разпоредби относно процедурата за връщане или относно определянето на компетентните съдилища (последната се прилага въз основа единствено на Резолюция от 1996 г. на Върховния съд).

Русия е ратифицирала също и **Хагската конвенция от 1996 г. за мерките за закрила на децата**. Тя влезе в сила на 1 юни 2013 г. Министерството на образованието и науката беше определено за **централен орган**. Практическата работа по прилагане на Конвенцията е все още в ход. Съответните законодателни изменения са в процес на изготвяне и следва да бъдат приети през 2014 г.

Като се има предвид възможното увеличение на случаите след въвеждането на безвизовия режим между ЕС и Русия, експертите на ЕС обсъдиха също и **две други Хагски конвенции**, които може да са от значение за съдебното сътрудничество (въпреки че не са изрично включени в списъка с общите мерки), а именно Хагската конвенция относно връчването на документи (1965 г.) и Хагската конвенция за събиране на доказателства (1970 г.). Що се отнася до първата, вече се признава наличието на значително работно натоварване. Дългото забавяне на процедурата може да се съкрати само чрез оттегляне на възражението от страна на Русия спрямо член 10, буква а), като по този начин се даде възможност за пряко доставяне по пощата на молбата до адресата. Що се отнася до последната, беше препоръчано (и отдавна се чака, като се има предвид, че Русия се присъедини към Конвенцията през 2001 г.) определянето на руски централен орган с цел да се избегне необходимостта от използване на дипломатически канали за цялата кореспонденция, което води до забавяне.

- **Обмен на информация относно прилагането и ефективността на процедурите за екстрадиция, исканията за правна взаимопомощ, изпълнението на чуждестранни съдебни решения, прехвърлянето на осъдени лица, включително обмен на статистически данни, укрепване на сътрудничеството и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Освен по двустранни и регионални (напр. ОНД) договори, както и по междуведомствени програми за сътрудничество, Русия е страна по няколко конвенции на Съвета на Европа в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси: Конвенцията за екстрадиция (1957 г.); Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси (1959 г.) и Конвенцията за трансфер на осъдени лица (1983 г.).

Въпреки факта, че в момента на присъединяването си към **Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси** Русия е определила няколко органа за комуникация с другите

договарящи се страни, на практика всички случаи, които се отнасят до правна помощ, се препращат до Главната прокуратура за разглеждане и предприемане на последващи действия. Само в спешни случаи исканията могат да бъдат изпратени от съдебните органи на молещата държава директно на съдебните органи на Русия. Това поражда забавяне и изоставане в обработката на случаите.

По принцип Главната прокуратура е централният орган за по-голямата част от случаите на съдебно сътрудничество. За правна взаимопомощ в досъдебната фаза и в случаи на екстрадиция всички искания се изпращат чрез и се получават от Главната прокуратура. Министерството на правосъдието обаче е централният орган за трансфер на осъдени лица. Централизираната система за обработване и изпълнение на исканията е твърде бавна.

Според статистическите данни, предоставени от Главната прокуратура, всяка година се получават около 3 000 искания за съдебна помощ. Около 1 000 от тях са от държавите — членки на ЕС. Обикновено са нужни средно от 2—3 до 6 месеца за изпълнение на искане, в зависимост от неговия вид и обхват. Министерството на правосъдието съобщи, че получава около 30 000 искания за правна помощ годишно, но сравнително малък брой искания по наказателни дела. Министерството се стреми към изпълнение на исканията в рамките на четири месеца. При все това някои държави — членки на ЕС, редовно изпитват трудности при съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси с Русия, като техните искания се изпълняват след повече от шест месеца или въобще не се изпълняват.

Децентрализираното сътрудничество, организирано пряко между местните или регионалните нива, би могло да ускори този процес и да го направи по-ефективен. Русия се насърчава също да подпише и да ратифицира Втория допълнителен протокол (2001 г.) към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси.

Друг проблем в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси се отнася до отказа от руската страна да осигури **изслушвания на руски граждани като заподозрени лица**, след като вече са на руска територия след извършването на престъпление в чужбина. Вместо това руските власти предлагат молещата държава да прехвърли делото на Русия, което често е невъзможно по практически причини. Този подход забавя или възпрепятства хода на някои случаи.

Академията на Главната прокуратура предлага **обучение** във всички области на наказателното преследване. През 2012 г. е публикуван Наръчник за съдебна помощ. Академията на съдиите организира всеобхватни програми за обучение на съдии. Международните въпроси са част от програмите, но не им се обръща специално внимание.

3.4 Лични данни

- **Присъединяване към и изпълнение на Конвенцията на Съвета на Европа от 1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни (Конвенция № 108) и Допълнителния протокол от 2001 г. към нея по отношение на надзорните органи и трансграничните информационни потоци.**

Русия ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа от 1981 г. относно личните данни на 15 май 2013 г. Конвенцията влезе в сила в Русия на 1 септември 2013 г. и се изпълнява посредством няколко федерални закона и други актове по прилагане.

Съществуват някои неразрешени въпроси, които трябва да бъдат разгледани, особено независимостта на органа за защита на данните и прилагането на правата на защита на данните за „данните, представляващи държавна тайна“. Един от основните въпроси е степента, до която федералният закон за защита на данните е приложим за всички данни, представляващи държавна тайна (беше направена съответната резерва при ратификацията на Конвенцията). Изглежда, че повечето преписки и бази данни в областта на правоприлагането и сигурността на държавата са обхванати от изключението, без това да се обосновава с пропорционалност и необходимост. При все това се твърди, че данните, обработвани по време на граничните проверки, попадат в приложното поле на стандартните правила за защита на данните.

Въпреки че не бе дадено ясно указание за намеренията на Русия по отношение на присъединяването ѝ към **Допълнителния протокол** към Конвенцията, руските органи наблягат в обясненията си, че действащото законодателство и позицията на руския надзорен орган са в пълно съответствие с този протокол.

Надзорният орган (по смисъла на Протокола), който отговаря за контрола и надзора на съответствието на обработката на лични данни с изискванията на руското законодателство, е „Роскомнадзор“ — агенция, която е подчинена на Министерството на комуникациите и масовото осведомяване. Статутът на агенцията, нейният състав и правилата за назначаване на нейния ръководител и заместниците му са формулирани в Правителствена наредба № 228 от 2009 г. Самият факт, че агенцията е подопечна на Министерството, както и статутът на ръководителя и заместниците на „Роскомнадзор“, които се назначават и освобождават от длъжност от министъра, са доказателство за липсата на независимост. Освен това статутът на „Роскомнадзор“ като надзорен орган не е утвърден във федералния закон, в който се съдържа само споменаване от общ характер на такъв орган. Руската страна заявява, че такава ситуация е обичайна в Русия за подобни агенции и че без контрола на Думата не може да има промени в компетентността на „Роскомнадзор“.

От руска страна е предоставена и квалифицирана като достатъчна информация за финансовите и човешките ресурси, както и за административната структура на „Роскомнадзор“.

„Роскомнадзор“ е агенция, **компетентна** най-вече в извършването на мониторинг по същество на процеса на обработване на лични данни, в това число жалби, регистър на администраторите на данни, разследвания и др. За разлика от други федерални служби тя разполага с правомощия да разработва политика и да прави законодателни предложения, свързани със защитата на данните. При все това „Роскомнадзор“ не притежава компетентност за контрол на аспектите, свързани с информационната сигурност, при обработването на лични данни. За публичния сектор този контрол се осъществява от ФСБ (главно при системите за криптиране) и Федералната служба за технически контрол на износа (агенция под разпореждането на Министерството на отбраната с по-широки правомощия в тази област, степента на които обаче не е била уточнена от руската страна). Явно няма контрол на информационната сигурност за частните администратори на лични данни.

За персонала на Роскомнадзор са били организирани **обучение** и тематични семинари. Агенцията е организираща също и няколко кампании за **повишаване на осведомеността**.

Пораждащи загриженост въпроси и препоръчителни действия в рамките на тематична

Въз основа на горните констатации Комисията набелязва следните пораждащи загриженост въпроси, които се нуждаят от допълнително обсъждане с руските органи:

- Изглежда, че не е изготвен или планиран задълбочен анализ на въздействието от евентуалния безвизов режим с ЕС, както и от създаването на митнически съюз, върху борбата с организираната престъпност, трафика на хора, контрабандата на незаконни стоки и т.н. Такъв анализ би могъл да помогне на правоприлагащите агенции да се справят по-добре с новите предизвикателства, породени от засиленото движение на хора и стоки в рамките на митническия съюз и евентуалния безвизов режим между ЕС и Русия.
- Изглежда, че правомощията на различните правоприлагащи органи се дублират в съответните области. Това може да доведе до пропуски в разследванията и води до неясни схеми на сътрудничество между тези агенции (включително липсата на общи бази данни и др.).
- Русия провежда реформи в полицията, които обаче пораждаат смесени резултати и според редица източници следва да бъдат преразгледани в бъдеще. Ролята и ефективността на полицията са от съществено значение за много области на визовия диалог.
- Осъществяваното в момента практическо сътрудничество между правоприлагащите и съдебните органи на Русия и държавите — членки на ЕС, продължава да е до голяма степен централизирано и налага контактът да протича единствено чрез съответните централни звена. Това води до забавяне в съответните реакции на органите.
- Политиката за борба с корупцията е хоризонтален въпрос от особено значение не само за тематична област 3, но и за другите тематични области във визовия диалог. Един от ключовите елементи е независимостта на съдебната власт, който продължава да буди безпокойство в Русия. В този контекст трябва да се отбележи, че не всички съдебни решения се публикуват. Освен това изглежда съществуват много ограничен брой канали за сътрудничество и участие на гражданското общество в разработването и прилагането на политиката за борба с корупцията. Това, заедно с цялостната неблагоприятна за функционирането на гражданското общество среда, може да доведе до политика за борба с корупцията, която не засяга самите корени на този феномен. Прозрачността на процеса по възлагане на обществени поръчки (включително във фазата след провеждане на търга) също не е гарантирана, което може да доведе до злоупотреби.
- Липсата на независим орган за защита на данните поражда безпокойство и на този въпрос следва да се обърне внимание. Следва да бъде изяснена връзката на новото законодателство за защита на данните с областите на правоприлагането и сигурността на държавата.

С оглед на по-нататъшното подобряване на изпълнението на съответните общи мерки се препоръчват следните действия:

- Въвеждане на наказателна отговорност за юридическите лица в руската система за борба с изпирането на пари и с тероризма и система за борба с корупцията с цел да се засили ефикасността на действията не само по отношение на физическите лица, а по отношение и на юридическите лица.
- Приемане на проектозакона, изготвен в отговор на изразените в прегледа на FATF през 2012 г. опасения, с оглед на сближаването на вътрешното законодателство с международните стандарти.
- Както Русия, така и ЕС са се ангажирали в борбата с трафика на хора. Невъзможно е обаче тази борба да бъде ефективна без всеобхватни правила за справяне с всички аспекти на този феномен. Поради това се препоръчва приемането на всеобхватна правна и политическа рамка за всеобхватно справяне с трафика на хора, включително що се отнася до защитата на жертвите на трафика на хора.
- С цел сближаване на вътрешната политика и законодателство с международните стандарти в областта на борбата с корупцията, следва да се прилагат препоръките, формулирани в процеса на оценка, предприет от GRECO, ОИСР и UNCAC (включително по-обхватна дефиниция за подкупа, която да обхваща в законодателството предлагането и обещанията за подкупи, както и случаите на нематериални облаги).
- След ратифицирането на Хагската конвенция от 1980 г. за отвлечането на деца и Хагската конвенция от 1996 г. за защита на децата, за правилното им функциониране на практика е от решаващо значение да се приеме необходимото законодателство по прилагане (включително изясняването на връщането на детето и компетентността на съответните централни органи).
- Ефективната и бърза правна помощ между ЕС и руските власти е от изключително значение за справянето със засилените потоци от хора при евентуален безвизов режим и всички произтичащи от него последици. Поради това е необходимо да се подобри сътрудничеството с държавите — членки на ЕС, чрез навременно отговаряне на исканията за правна помощ, включително по отношение на осигуряването на изслушвания на руски граждани, които са заподозрени за престъпления, извършени в държавите — членки на ЕС, както и по отношение на внасянето на подходящи изменения в съответните закони, когато това е необходимо. В този контекст може да се обмисли и ратифицирането на Втория допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси (1959 г.).
- Предвид хоризонталното значение на спазването на правилата за защита на данните, следва да се ратифицира допълнителният протокол от 1980 г. към Конвенцията на Съвета на Европа за личните данни и да се гарантира в този контекст независимостта на органа по защита на данните. Това следва да доведе, наред с другото, до евентуалното бързо сключване на споразумение за сътрудничество с Евроюст, при условие че се обърне внимание на проблемните въпроси в защитата на данните.

Като се има предвид липсата на достатъчно информация, Комисията не е в състояние да направи пълна оценка на напредъка по отношение на следните въпроси, свързани с тематична област 3:

- Прилаганата методика на проверките на имуществените декларации, оценката на риска от корупция, изготвяна от съответните агенции, съдържанието на кодексите за поведение за борба с корупцията на най-важните правоприлагащи агенции (ФСБ, Федералната митническа служба, полицията, Следствения комитет), съдържанието на обучението за борба с корупцията и неговите методи в съответните агенции;
- Степента, до която законодателството за защита на данните се прилага за личните данни, обработвани в областта на правоприлагането, по-специално по отношение на класифицираната информация.

Тематична област 4: Външни отношения

Обща оценка

Русия разполага с обширна **регулаторна рамка, уреждаща свободата на движение** както на руските, така и на чуждестранните граждани. Предприети са сериозни усилия, за да е налице правна основа и да се гарантира законността на действията от страна на правоприлагащите органи по отношение на правата на лицето да влезе, да излезе и да се движи свободно на територията на Русия. Трудности при практическото изпълнение на тези правила могат да доведат до ситуации, в които законодателството не се прилага по един и същ начин, особено поради големите различия в условията в различните части на Русия.

Съществуват редица **ограничения на свободата на движение**, които се уреждат от специално законодателство, имащо за цел да контролира достъпа до определени области с ограничен достъп както за руски, така и за чуждестранни граждани поради съображения, свързани с националната сигурност или обществената безопасност. **Достъпът до документи за самоличност и пътуване**, включително за определени групи като вътрешно разселените лица, бежанците, лицата, които не са руски граждани, лицата без гражданство и лицата, принадлежащи към малцинства, се контролира строго, макар че нормалното издаване на някои документи и **адресната регистрация** продължават да бъдат проблематични за някои групи. Предприети са някои положителни стъпки за улесняване на достъпа до гражданство и по този начин — до редовни документи — за лицата с неуредено положение (бивши граждани на СССР) в съответствие с препоръките на съответните международни органи. Въведени са политики за увеличаване на прозрачността и достъпността на публичните услуги, свързани с издаването на документи за самоличност и пътуване, както и на отчетността на правоприлагащите органи, включително на свързаните с уреждането и мониторинга на свободата на движение. Остава обаче да се види каква е тяхната ефективност по отношение на намаляването на всякакви евентуални дискриминационни практики, включително към лицата, принадлежащи към малцинства или с определен етнически произход. Някои източници, като например Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта (ЕКРН) в доклада си за 2013 г., все така посочват постоянни проблеми с процедурата за адресна регистрация за някои групи от населението.

Що се отнася до **програмите за обучение, предназначени за правоприлагащите служители, прокурори и съдии, както и за другите специалисти в областите, обхванати от тематична област 4**, руските власти заявяват, че системата на държавната администрация включва солиден компонент на контрол на професионалните квалификации, като е налице и задължително обучение за опресняване на професионалните умения. Такива програми за

обучение съдържат елементи на правата на човека, въпреки че не е възможно да се установи делът на конкретното и целенасочено обучение, посветено на правата на човека в контекста на свободата на движение. Руските власти са добре осведомени за **съответните препоръки** на органите на ООН, ОССЕ и Съвета на Европа **в областта на свободата на движение** и улесняването на контактите между хората и са готови да обсъдят необходимостта от допълнителни усилия за сътрудничество в горепосочените области. Властите твърдят, че отделят сериозно внимание на **конкретните препоръки** на органите на ООН, ОССЕ, Съвета на Европа и международните организации за правата на човека относно прилагането на **антидискриминационни политики, защита на хората, принадлежащи към малцинства, и борба с престъпленията от омраза**, тъй като много от тези области са чувствителни и крият сериозни трудности поради своята сложност.

Що се отнася до **борбата с дискриминацията и престъпленията от омраза**, съответните руски агенции/министерства са наясно със сложността на въпросите, свързани с феномените на етническата и религиозната нетърпимост, и полагат усилия, за да въведат междуведомствени координация и консултации. Същевременно обаче дискриминацията, основана на сексуална ориентация, не се признава като проблематичен въпрос. На експертно равнище може да се отбележи неподправен интерес към справянето с отрицателните явления и към намирането на решения за гарантиране на ефективното функциониране на правоприлагането. На практика могат да възникнат пропуски в изпълнението на съответните наредби и законодателни актове, в ефикасността на сътрудничеството между агенциите и в сътрудничеството с НПО, които по-специално неотдавна са се сблъскали с трудности при изпълнението на своята работа в резултат на Закона за борба с екстремизма и Закона за чуждестранните агенти. Като цяло сегашните усилия за гарантиране на прозрачността на правоприлагащите агенции се считат от страна на руските власти за достатъчна антидискриминационна мярка. Предприемат се усилия, за да се гарантира, че задържането и депортирането на незаконни мигранти или лица, нарушили правилата за влизане и пребиваване в Русия, съответстват на международните стандарти. Макар законодателните промени и общият подход на ФМС да следват подход към по-строги проверки, по-добро спазване на международните стандарти и по-висока ефективност, на практика има сигнали за случаи на масови и целенасочени задържания на лица с определен етнически произход или за условия на задържане, които не съответстват на стандартите, изисквани от съответното законодателство.

Основните органи, специализирани в решаването на въпроси, свързани с правата на човека, и имащи ролята на инструмент за правна защита — службата на омбудсмана и Съветът към президента за развитие на гражданското общество и правата на човека — следват динамичен и активен подход, но както изглежда, функционират с ограничени ресурси и се стремят да постигнат значителни или видими резултати, които често са спорадични поради личната намеса на омбудсмана или председателя на споменатия Съвет към президента. Същевременно обаче дори на това ниво не се признава напълно фактът, че може да съществуват дискриминационни или ксенофобски практики. Случаите, които съдържат елементи с дискриминационен или ксенофобски характер, най-често се възприемат като постъпки, извършени със социални, икономически или криминални мотиви (например инцидентите в град Пугачов през лятото на 2013 г. и в Бирюлово през октомври 2013 г. са били отнесени към предполагаеми корупционни практики в полицията и неефективност от нейна страна). Същевременно обаче съответните руски органи са наясно в значителна степен относно особено чувствителната обстановка поради високата концентрация на мигранти, законни или незаконни, в градските райони, и най-

вече в Москва, и признават, че този въпрос трябва да се следи внимателно. Политическата чувствителност (управлението на миграционните потоци в Москва беше един от основните въпроси на общинските избори и продължава да заема централно място в политиката) и спорадичните инциденти срещу хора с произход от Кавказ и Централна Азия показват, че са необходими допълнителни усилия, основаващи се на цялостен подход отвъд въпроса за техническото управление на миграцията. В този контекст поражда загриженост липсата на мониторинг от страна на органите по отношение на насаждащи омраза изказвания на политици и други в публичното пространство.

Що се отнася до **предотвратяването на малтретирането от правоприлагащите агенции**, съществуват вътрешни механизми за третирането на такива случаи, като е имало последващи действия в някои знакови случаи (напр. широко отразения в медиите случай на малтретиране на задържани лица от полицейски служители през 2012 в Казан). Руските власти са склонни да отричат както наличието на каквито и да били проблеми или пропуски в правоприлагането или свободата на движение в Северен Кавказ, дори ако това противоречи на информация от други източници (напр. доклад от посещението в региона през 2011 г. на Комитета за предотвратяване на изтезанията), така и реалното състояние на нещата там (например в Доклада на омбудсмана от 2012 г. се отбелязват трудности при разследването на случаи на малтретиране и мъчения от правоприлагащите органи в Северен Кавказ; а при посещението си в Чечения експертите на ЕС са видели контролни пунктове, блокиращи пътищата в Чечения). Що се отнася до **изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека в областите, обхванати от тематична област 4**, съответните руски органи демонстрират ангажираност с изпълнението на съдебните решения, макар в редица случаи, свързани със свободата на движение, ответната реакция да е била ограничена до действия по конкретния случай или до издаване на инструкции за подобряване на процесуалната или общата съдебна практика, без да се обръща внимание на проблема на системно равнище.

Подробни бележки

- **Гарантиране на това, че всички граждани в Русия и ЕС, както и законно пребиваващите лица (независимо от продължителността на разрешения им престой) могат да пътуват на равнопоставена основа с гражданите на страните в рамките на съответните им територии в съответствие с вътрешните им правила и разпоредби относно националната сигурност.**

Според Конституцията на Русия всеки гражданин има право на свобода на движение, право на избор на мястото на престой и пребиваване на територията на Русия. Правата и свободите на индивида и гражданина могат да бъдат ограничени от Федералния закон само доколкото това е необходимо за защита на основите на конституционната система, морала, благоденствието, правата и законните интереси на други лица, националната отбрана и сигурността на държавата. Други разпоредби са установени в други федерални закони и наредби, според които руските граждани може да остават до 90 дни без регистрация на адрес, различен от адреса, на който са регистрирани за продължителността на престоя си.

Законодателството относно **правния статут на чуждестранните граждани** се състои от Федерален закон № 115-ФЗ от 25 юли 2002 г. и други федерални закони. Чуждестранните граждани имат права и отговорности, равни на тези на руските граждани, с изключение на случаите, предвидени във федералния закон.

Съществуват **механизми за подаване на жалби**: жалбоподателят може да се обърне към началника на служителя, отговорен за издаването на съответния документ, или към ръководителя на органа (местния орган). Органът има десет дни за отговор на дадена жалба. Жалба може също така да бъде изпратена до Федералната служба на ФМС, която трябва да отговори в срок от един месец. Специален отдел на ФМС работи по такива жалби. Подаването на жалба е безплатно. По неадминистративен път може да бъдат сезирани съдът, прокуратурата или омбудсманът.

Списъкът с основанията за възможни **ограничения на свободата на движение**, както и на избора на място за престой или пребиваване в Русия е посочен във Федерален закон 5242-1 и е изчерпателен. Той се отнася до граничните зони, закритите военни градчета, закритите административно-териториални образувания (ЗАТО), както и до зоните със специални режими, обявени поради различни извънредни обстоятелства. Действащото понастоящем законодателство не предвижда други основания за ограничаване на свободата на движение на гражданите (без да се брои процедурата на регистрация).

Достъпът до зоните с ограничен достъп се урежда от правителствен указ и изброява 11 вида закрити зони. Списъкът на другите области в Русия, в които посещението (само) на чужди граждани е ограничено, е публикуван и достъпен в обществената мрежа visalink-russia.com.

Законодателството не изисква по принцип зоните с ограничен достъп да имат официално географско наименование и да бъдат съответно обозначени на картите. За чужденците се изисква специално разрешение за влизане в определени територии; Федералното бюро по сигурността отговаря за предоставянето на такива разрешения. Правилата за достъп до ЗАТО се различават в зависимост от категорията на ЗАТО и по принцип са едни и същи за руснаците и за чуждестранните граждани; от друга страна, не е възможно чужденците да станат постоянно пребиваващи в ЗАТО.

Що се отнася до **случаите/трудностите с конкретни групи** (напр. законно пребиваващи чужденци, бежанци, лица без гражданство), не са сигнализирани трудности или проблеми във връзка със свободата на движение на тези групи нито в писмения доклад на руските органи, нито по време на мисията на експертите на ЕС. Това се отнася също за случаите на дискриминация по отношение на лица с какъвто и да бил конкретен етнически произход, включително ромите. Посочва се, че ромското население като цяло пристъпва с неохота към регистрирането заради, както се твърди, особеностите на начина си на живот. През януари 2013 г. е разработен план за действие относно ромите с цел подобряване на интеграцията на ромското население в Русия. Поради факта, че този план за действие е твърде нов и неговото прилагане е предвидено за периода 2013—14 г., все още не е натрупан опит в прилагането му. В доклада си от 20 юни 2013 г. Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта (ЕКРН) препоръчва на властите да установяват опростени и достъпни процедури за ромите за узаконяване на правния им статут.

- **Осигуряване на пълно и ефективно издаване на документи за пътуване и документи за самоличност, включително по отношение на тяхната цена и сроковете на процедурите, за всички категории лица, включително всички граждани, вътрешно разселени лица, бежанци, лица, които не са руски граждани, и лица без гражданство, включително лицата, принадлежащи към малцинства.**

Понастоящем в Русия се прави разграничение между две категории принудително разселени лица: „вътрешно разселени лица“ и „принудителни мигранти“. Терминът „вътрешно разселени

лица“ се използва изцяло за руски граждани, които временно са напуснали (за периода на кризата) постоянното си пребиваване в Чеченската република, временно пребивават на територията на Русия и планират (по принцип) да се завърнат на предишното си местопребиваване. Според ФМС от 1 април 2009 г. всички граждани, които са били принудени да напуснат постоянното си пребиваване в Чеченската република и са били регистрирани по определената процедура в териториалните звена на ФМС, са отписани от регистъра въз основа на волеизявлението си да се върнат в мястото на предишното си постоянно пребиваване. По този начин от 1 април 2009 г. няма граждани, регистрирани като „вътрешно разселени лица“. На 1 юли 2013 г. 7 894 души са били регистрирани като принудителни мигранти (като същевременно са руски граждани). Според ФМС само няколко чужди граждани са били регистрирани като принудителни мигранти.

Административно експулсиране или депортиране могат да настъпят, ако чуждестранен гражданин или лице без гражданство се намира незаконно в Русия. По въпроса за **механизмите за депортиране и обжалване**, омбудсманът (Москва) е заявил, че няма нужда от допълнителни законодателни актове, но практиката трябва да се подобри. ФМС също така признава, че понякога (особено по отношение на лицата от Централна Азия) периодът на разглеждане на случаите на депортиране е по-дълъг от предвидения в закона, поради трудността да се установи гражданството на въпросното лице, поради липса на документи за самоличност или поради липса на навременна реакция/потвърждение от държавата, че депортирането на лицето се очаква. Има случаи когато, поради практически съображения или липса на съоръжения, законодателството не се прилага, макар органите да са наясно с правните изисквания и да съжаляват за ситуацията. По време на мисията на експертите на ЕС в Казан местната Служба на омбудсмана и Министерството на вътрешните работи (МВР) са признали, че поради липса на съоръжения, лица, за които е в ход процедура на депортиране, са били държани в сгради на МВР заедно с лица, задържани за административни нарушения, а не в специализирани центрове за задържане, което е в противоречие със съответното законодателство. Заявено е, че се работи за разрешаване на тази ситуация чрез изграждането на нови специализирани центрове за задържане.

По време на мисията на експертите на ЕС от НПО са изразени опасения, че дейностите им, свързани с подпомагане на граждани — и по-точно на уязвими групи — по отношение на достъпа до документи и паспорти, наблюдението на централите за задържане или предоставянето на правна помощ, може да бъдат възпрепятствани от новия закон за НПО, т.нар. закон за „чуждестранните агенти“, тъй като много такива НПО получават чуждестранни средства.

Що се отнася до **усилията за ратифициране на съответните международни инструменти за лицата без гражданство** (напр. Конвенцията на ООН за статута на апатридите, Конвенция на ООН за намаляване на случаите на лица без гражданство), руските власти считат, че проблемът със случаите на лица без гражданство се решава ефективно в рамките на съществуващите закони. Поради това Русия не се стреми към ратифицирането на горепосочените международни инструменти за лицата без гражданство. Въпреки липсата на усилия за ратифициране, се осъществяват други програми за ограничаване на случаите на лица без гражданство, като например приемането на 12 ноември 2012 г. на Федерален закон № 182-ФЗ за промяна на Федералния закон за гражданството. Измененията дават възможност на лицата без гражданство да получат гражданство чрез опростена процедура или да получат разрешение за пребиваване.

Очаква се този закон да способства за решаване на проблема на стотици хиляди граждани на бившия СССР, които са живели в Русия с неуредено положение.

- **Провеждане на програми за обучение за служители в областта на правоприлагането, прокурори, съдии и други специалисти в области, обхванати от настоящата тематична област, и отстраняване на евентуалните недостатъци.**

Съществува система за редовно професионално обучение за разследващи служители и следователи, съдии, прокурори и служители на правоприлагащите агенции. Задължителното основно обучение се основава на международното право, в това число правата на човека, и обхваща разпоредбите за равенството и недискриминацията.

ФМС е една от главните агенции в областта на свободното движение, отговаряща за имиграционните процедури. Няма специализирана институция в рамките на структурата на ФМС, занимаваща се само с обучение, но тя си сътрудничи редовно с университети и международни агенции като ВКБООН, МОМ, МОТ и Червения кръст при предоставянето на обученията за своите служители. Освен това съществуват задължителни програми за обучение за държавни служители, работещи в рамките на структурите на ФМС, които се провеждат веднъж на 3 години. За служителите се организират някои специални краткосрочни курсове, като например 72-часов курс относно предоставянето на убежище, който е задължителен за служителите на място, отговарящи за издаването на документи на бежанци.

Програми за обучение за полицаи, включително по въпроси, свързани с правата на човека, се провеждат основно в сътрудничество с Московския университет и други национални и международни институции. В програмата на висшето образование (5-годишен курс на обучение) съществува едногодишен курс по административно право, обхващащ въпросите, свързани с миграционните процедури и наказанията за нарушаване на правилата за миграцията. Въпроси, свързани с правата на човека, са включени в общото обучение и курсове. Не съществуват специализирани обучения, посветени на антидискриминационните мерки, защитата на националните малцинства и предотвратяването на престъпленията от омраза.

Има няколко институции, отговарящи за обученията на съдии и прокурори, които провеждат специални програми за обучение по съдебната практика на ЕСПЧ, включително съответната съдебна практика относно действията на руските правоприлагащи агенции. Курсове за изучаване на конкретни решения на ЕСПЧ, включително по случаи, свързани с твърдения за изтезания и други форми на малтретиране, са включени в учебните програми, разработени за отделните видове аудитория.

Освен това от Академията за правосъдие в сътрудничество с представителството в Русия на Комисията на ООН по правата на човека се организират различни семинари, напр. за последните три години два пъти годишно са организирани 3-дневни семинари за съдии и юристи. Специализирани обучения и повишаване на квалификацията на персонала в такива области на свободата на движение като борбата с дискриминацията, проблемите на специфични групи, защитата на малцинствата или борбата с престъпленията от омраза не се предлагат самостоятелно, а са част от общ курс по правата на човека.

Обучение за професионално израстване на персонала на Следствения комитет се провежда под ръководството на Института за специализирано обучение, който има шест клона в Русия. Посочва се, че всички курсове обхващат въпроси и случаи от областта на правата на човека, а някои основни централни модули са посветени на специфични въпроси, като например борбата

с дискриминацията или борбата с престъпленията от омраза и с екстремизма. Разследващите служители се специализират и са обучавани за работа с определени видове престъпления и си сътрудничат с други агенции в тези области. В системата е включен мониторинг на въздействието на обучението, в това число и оценка в края на обучението и периодична оценка на обучаваните, за да се установи дали прилагат наученото. Това е свързано също и с оценката на работата и с премиите. Обучението на ФМС за гражданския и негражданския персонал също обхваща повишаване на осведомеността за борбата с дискриминацията, престъпленията от омраза и съответните решения на ЕСПЧ.

- **Обмен на идеи и сътрудничество по съответните препоръки на органите на ООН, ОССЕ, Съвета на Европа и международни организации за правата на човека в областта на свободата на движение, и улесняване на контактите между хората.**

Опростяване на процедурите за получаване на гражданство: През 2013 г. Комитетът на ООН за премахване на расовата дискриминация приветства приемането на Федерален закон № 182-ФЗ от 12 ноември 2012 г., който внесе изменения във Федералния закон за гражданството от 2002 г. с цел опростяване на процеса по получаване на руско гражданство за гражданите на бившия СССР. Освен това в писмените си отговори руските власти посочиха, че в рамките на различните комисии на Държавната дума е в процес на подготовка пакет от проектозаконови, чиято основна цел е значителното опростяване на процедурата за получаване на руско гражданство. Към март 2013 г. са получени 4500 молби. В миналото някои общности са определени от органите за мониторинг като уязвими по отношение на проблеми с получаването на гражданство, поради сложното уреждащо натурализацията законодателство и пречките, породени от строгите изисквания за адресна регистрация. В това отношение се твърди, че от февруари 2013 г. насам 71 500 души от 72 500 месхетински турци в Северен Кавказ и южните федерални окръзи са вече граждани. Наред с това положително развитие на нещата, е необходимо непрекъснато следене на положението на посочените по-горе групи, за да се гарантира, че това ново решение се използва ефективно в най-голяма степен.

Нарушения на регистрацията: През 2013 г. Комитетът на ООН за премахване на расовата дискриминация препоръча Русия да гарантира, че системата за адресна регистрация функционира „прозрачно и непредубедено и по начин, който гарантира правата на кандидатстващите за регистрация лица.“

Според руските власти регистрацията е с уведомителен характер и е достъпна за всички. Съгласно действащите разпоредби собственикът на имота, в който живее дадено лице, има задължението да гарантира спазването на процедурите за регистрация. В това отношение НПО са докладвали за оказване на натиск върху служителите, регистриращи лица от Кавказкия регион, като така се създават затруднения за последните да намерят жилище. През януари 2013 г. е предложено ново законодателство, което забранява на лице, което няма намерение да живее в даден имот, да се регистрира там, а така също забранява регистрирането в даден имот на по-голям брой живущи от позволения в наредбите за настаняване брой лица. Подобни изменения биха разрешили проблема, при който стотици лица (често мигранти) могат да бъдат регистрирани на един и същ адрес, но в действителност не живеят там. Законът предвижда за нарушителите наказание от пет години затвор или глоба в размер до 500 000 рубли. Съществуват опасения, че подвеждането под наказателна отговорност за нарушаване на процедурите на практика би означавало връщане към системата за регистрация (т.нар. прописка), която е съществувала по съветско време. Някои участници в гражданското общество са изразили и опасения, че новите закони ще засилят влиянието на длъжностните лица от

сферата на правоприлагането, в това число евентуално ще допринесат за увеличаване на корупцията, и могат потенциално да бъдат използвани като инструмент срещу мигрантите и други уязвими групи, които са в нарушение на процедурите за регистрация (въпреки че отговорността за спазването на процедурата се носи от собственика на имота).

Правото на работниците мигранти и техните семейства на закрила и помощ: През ноември 2008 г. Русия подписа Конвенцията на ОНД за правния статут на работниците мигранти и членовете на техните семейства, в която са очертани сътрудничеството в областта на трудовата миграция и защитата на правата на работниците мигранти. Русия все още не е ратифицирала Конвенцията на ООН за защита правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства.

Правата на работниците мигранти са защитени от закона, но според предоставената информация понякога са нарушавани от недобросъвестни работодатели. Мигрантите могат да имат проблеми и с достъпа до услуги. Във връзка с това Комитетът на ООН за икономически, социални и културни права препоръчва Русия да увеличи гъвкавостта на достъпа на работниците мигранти до системата за социални обезщетения на държавата. В Татарстан омбудсманът докладва за изменения на законите, с които се цели да се подобри положението на мигрантите. Например, докато в миналото някои мигранти са имали проблеми по отношение на здравеопазването, жилищното настаняване и достъпа до образование, сега правото да изпратят своите деца на училище е вече гарантирано. Според неправителствени организации в Казан цялата система за достъп до услуги е несъвършена, но този проблем не засяга само мигрантите или чужденците. НПО са докладвали също и за проблеми, пред които са изправени мигрантите носители на вируса ХИВ, които са пристигнали да живеят и имат руски семейства, но не могат да получат гражданство поради здравословното си състояние. Без гражданство достъпът до необходими медицински грижи също е възпрепятстван.

През 2013 г. Комитетът на ООН за икономически, социални и културни права продължи да проявява загриженост, че незаконната трудова миграция е широко разпространена, което означава, че голям брой хора работят без правна и социална закрила. Комисията насърчи Русия да продължи усилията си за защита на гарантираните от Пакта права на работниците на неофициалния пазар на труда, да уреди положението на незаконните имигранти и да намали броя на работниците извън официалната икономика с цел да се ограничат различията в предоставяната им закрила.

Защита на правата на незаконните мигранти: По време на мисията на експертите на ЕС е било признато от редица партньори, включително службата на омбудсмана, че незаконните мигранти и други групи без документи за самоличност, като ромите, обикновено не искат да привличат вниманието върху себе си заради статута си. Вследствие на това те често не желаят да се обърнат към органите с оплакване за малтретиране от страна на държавни служители или частни субекти. От руските органи е било признато, че незаконните мигранти могат понякога да срещат проблеми с достъпа до услуги за себе си и семействата си. В Казан например незаконни мигранти са получили помощ от Службата на омбудсмана в осигуряването на достъп до услуги, като също така са получили подкрепа и в процеса на получаване на документи.

Превенция и санкциониране на злоупотребата с власт: Разпоредби на руското законодателство изрично забраняват изтезанията, насилието и други видове жестоко или унижително третиране, включително в случай на задържане, и са насочени към осигуряване на правни гаранции за

консолидирането на законосъобразността на полицейската дейност. От страна на руските власти са предприети и поредица от общи мерки, насочени към промяна на съществуващото положение и предотвратяване на по-нататъшни нарушения на Конвенцията като установените от ЕСПЧ в съдебните решения по групата случаи Михеев. В Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс са внесени редица изменения. Главната прокуратура, Следственият комитет, МВР и Федералната служба за изпълнение на наказанията са издали нови и са актуализирали съществуващите ведомствени инструкции, заповеди и насоки, уреждащи процедурите за ограничаване на лишаването от свобода за лица, които са извършили административни нарушения или престъпления, като се осигуряват гаранции и се упражнява контрол върху спазването на изискванията. Що се отнася до институционалната компетентност, отделът за сигурността на държавата в МВР следи за прилагането на законите от полицията и според твърденията понастоящем се отдава особено значение на жалбите на физически лица, които се разглеждат в рамките на 1—2 месеца. Специално подразделение на Следствения комитет се занимава с разследването на подобни престъпления, а прокуратурата извършва надзор за законосъобразност в правоприлагащите агенции. Сътрудничеството между министерствата и Комитета на ООН срещу изтезанията се осъществява на два пъти в годината, включително по отношение на ратифицирането на факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание.

Съществуват предизвикателства във връзка с комисиите за публичен надзор за гарантиране на публичен контрол върху спазването на правата на човека в центровете за задържане. Препоръките за подобряване на правната рамка, ефикасността и резултатите на тези комисии, разработени след състоялото се на 13 февруари 2012 г. специално заседание на Съвета по права на човека към президента, са били „предмет на задълбочено разглеждане от органите на вътрешните работи на Русия и понастоящем се вземат предвид в хода на практическите действия“. Твърди се също, че в териториалните звена на МВР се забелязва положителна тенденция към разширяване на формите на сътрудничество с комисиите за публичен надзор по въпросите на спазването на правата на човека. Провеждат се срещи с колегиума, съвместни конференции и семинари, в които участват и членовете на регионалните комисии за публичен надзор, за да се разработят мерки, насочени към засилването на контрола върху спазването на правата на гражданите, държани в центрове за задържане на органите на вътрешните работи. При все това, както беше отбелязано от председателя на Съвета по правата на човека към президента, прилагането им в системата за изпълнение на наказанията варира и комисиите за публичен надзор се нуждаят от подкрепа, за да функционират както е предвидено. Ако бъде приет, проектът на Закон за фондация за публичен надзор, понастоящем в процес на разработване от Съвета по правата на човека към президента, изглежда ще създаде доста различна ситуация за гражданското общество чрез засилване на неговата роля по отношение на гореспоменатите въпроси (особено публичния контрол върху спазването на правата на човека в центровете за задържане).

По отношение на Северен Кавказ: През 2012 г. Комитетът на ООН срещу изтезанията изказа загриженост относно „многобройните, неспирни и еднозначни сигнали за сериозни злоупотреби с правата на човека, извършвани от или по внушение на, или със съгласието или одобрението на публични длъжностни лица или други лица, действащи в официално качество в Северен Кавказ, включително Чеченската република, в това число изтезания и малтретиране, насилствени изчезвания и убийства без съд и присъда“. Освен това Комитетът беше загрижен и

за неспособността на държавата да извърши разследвания и да накаже извършителите на такива злоупотреби, въпреки създаването на Агенция № 2 към Съдебния департамент на Чеченската република за особено важни случаи. Руските власти са предоставили подробна писмена информация относно мерките, насочени към премахването и по-доброто предотвратяване на нарушенията по отношение на решенията на Европейския съд по правата на човека по групата дела Кашиев, свързани с разследвания и санкции за нарушения на правата на човека в региона на Северен Кавказ. Твърди се, че усилията за провеждане на ефективни разследвания продължават въпреки признаваните препятствия, включително при достъпа до архивни документи, свързани с разследването на отдавнашни събития. При все това експертите на ЕС са били информирани от Следствения комитет и МВР в Грозни, че понастоящем няма случаи на изтезания или други злоупотреби с власт от страна на разследваните служители на правоприлагащите органи. Това противоречи и на различни доклади от първа ръка (например на съвместната подвижна група, съставена от представители на различни руски неправителствени организации, работещи в областта на правата на човека в Чечения). Освен това докладът на омбудсмана за 2012 г. споменава за трудности при получаването на информация или за липса на сътрудничество от страна на съответните местни агенции по случаи, свързани с предполагаеми малтретиране и убийства от лица, които действат в официално качество в региона на Северен Кавказ.

- **Обмен на идеи и сътрудничество по конкретни препоръки на органите на ООН, ОССЕ, Съвета на Европа и международни организации за правата на човека относно изпълнението на политики за борба с дискриминацията, относно закрилата на лица, принадлежащи към малцинства, и относно борбата с престъпленията от омраза.**

Руската законова уредба забранява всякакви ограничения на правата на гражданите въз основа на социална, расова, сексуална, етническа, езикова, религиозна или всякаква друга принадлежност. Според руските власти „поради това е невъзможна появата на политика на дискриминация срещу отделни групи от граждани. Съществуват административни и наказателни санкции за дискриминация“. Същевременно обаче се оказва, че не съществува общ закон за борба с дискриминацията и повечето гаранции са заложи в Конституцията.

През 2013 г. обаче Комитетът на ООН за премахване на расовата дискриминация изрази загриженост, че **гаранциите за равнопоставеност** в редица федерални и регионални законодателни актове обхващат само ограничени сфери от живота и може да се прилагат само по отношение на граждани на Русия. Наред с това Комитетът на ООН за премахване на расовата дискриминация и други органи на ООН, както и НПО, препоръчват засилването на законодателната рамка в областта на борбата с дискриминацията, като се обърне специално внимание на пола, етническите малцинства, лицата, принадлежащи към коренното население, и мигрантите, по-специално чрез: приемане на всеотрасно законодателство за борба с дискриминацията, обхващащо всички сфери от живота; и приемане на ясна и изчерпателна дефиниция за преки и непреки форми на расова дискриминация, включително за многостранна дискриминация, която дефиниция да обхваща всички области на правото, личния и обществения живот. Контролните органи и НПО също така препоръчват създаване на независим специализиран орган, който се занимава само с въпроса за дискриминацията, за да провежда наблюдение на положението в областта на дискриминацията и да повишава осведомеността за свързаните с дискриминацията проблеми в обществото. Становището на руските власти, споделяно и от омбудсмана, е, че подобна нова служба не е необходима, тъй като съответните функции и компетентност вече се изпълняват от други институции.

Както са отбелязали някои събеседници по време на мисията на експертите на ЕС (включително омбудсмана), съществува несъответствие между принципите и разпоредбите на Конституцията и законодателството, от една страна, и прилагането им на практика, от друга. Изпълнението може да бъде по-ефективно в регионите, където въпросът за дискриминацията е по-малко политизиран. Тази разлика е видна по отношение на някои от въпросите, включени в настоящия доклад, например по отношение на забавянето или възпрепятстването на регистрацията (разгледани по-долу).

Според ФМС **законодателство за борба с дискриминацията** е налице и на практика не съществува дискриминация при регистрацията. ФМС е създала функциониращ механизъм за жалби. Ако при официалното разглеждане се установи престъпно деяние, се завежда наказателно дело. Не са получавани жалби за дискриминация. Същевременно обаче, тъй като липсва разбивка на жалбите по етнически произход, не е възможно да се определи дали лицата, принадлежащи към някои групи, подават повече жалби от други. Беше направено предположение, че случаите на проверки и глоби, наложени на лица без документи (включително лица от малцинствата и мигранти), е по-вероятно да се дължат на корупция, а не на дискриминация. В Казан например има данни за възникващи от време на време проблеми със служители на ФМС, искащи подкупи, но мотивите им не се коренят в расовата принадлежност.

Всички съответни власти са представили информация за законодателната рамка, механизми и процеси за налагането на санкции, включително незабавно уволнение и наказателно преследване на служители, които нарушават принципите за защита на основните права и свободи. Не се признава съществуването на практика сред правоприлагащите служители на **етническо/расово профилиране**. Властите са съобщили, че не е имало случаи на задържане на лица, видимо принадлежащи към малцинства, които са желали да се регистрират. При все това международните органи за наблюдение (Комитетът на ООН за премахване на расовата дискриминация, Съветът на Европа, Консултативният комитет на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства към Съвета на Европа) изразяват загриженост във връзка с това.

Що се отнася до **групите с номадски начин на живот, сблъскващи се с конкретни трудности при регистрацията**, във федерален закон се предвижда процедурата за регистрация да се осъществява на постоянното или обичайното място на живеене на руските граждани, принадлежащи към местното население с номадски или полуномадски начин на живот и без постоянен или обичаен адрес. В писмените отговори на допълнителните въпроси на ЕС се заявява, че това законодателство „се прилага само за малки групи местно население от Далечния север, като циганите не попадат в категорията“. При все това обаче, както е посочено в доклада за 2010 г. на специалния докладчик на ООН по въпросите на коренното население, правата на групите от местното население, които са различни по етнос и не изпълняват законовите критерии за определянето им като „малобройно коренно население“, но въпреки това имат характеристики, подобни на попадащите в тази категория групи, следва също да бъдат защитени. Според Министерството на регионалното развитие достъпът до регистрация не е проблем за други групи коренно население, които не са признати за „малобройни групи от коренното население“, но имат сходен (полу)номадски начин на живот и нямат постоянен или обичаен адрес.

През 2012 г. Консултативният комитет на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства към Съвета на Европа приветства действията за предотвратяване на **расистки престъпления**, както на федерално, така и на регионално ниво, и по-специално сред младите хора, а така също и по-решителните мерки за разследване и наказателно преследване на престъпните деяния, извършени от крайнодесни и неонацистки групи. Комитетът обаче изрази загриженост, че броят на расово мотивираните престъпления продължава да бъде много висок и продължават честите сигнали за прояви на враждебност срещу лица, принадлежащи към някои групи население (особено от Централна Азия, Кавказ, Африка или Азия, както и ромите). Въпреки по-високия дял на расово мотивираните престъпления, които са обект на наказателно преследване, Комитетът е бил информиран, че съдилищата често са склонни да постановяват присъди с отложено изпълнение в случаи на расово мотивирани престъпления, което може да породи усещане за безнаказаност. Следва да се отбележи, че съществува тенденция **престъпленията от омраза** и екстремизмът да се разглеждат заедно при обсъждането на тези въпроси с руските власти, тъй като и двете явления попадат (частично) в широкия обхват на Федерален закон № 114-ФЗ от 2002 г. за противодействие срещу екстремистките дейности. По смисъла на този закон екстремизмът включва, наред с другото: подбуждане към расова омраза с насилие или призови към насилие; създаване на масови безредици или вандализъм, породени от омраза или враждебност към която и да е социална група; и разпространяване на идеята за расово превъзходство. МВР поставя силен акцент на борбата срещу престъпленията от омраза и на борбата с екстремизма и е работило в сътрудничество с Обществената палата на Руската федерация и с организации на гражданското общество като „Мемориал“. Редовно се провеждат срещи в регионите с местни лидери, за да се правят опити за определянето и справянето с потенциалните проблеми. Такива престъпления са обект на вниманието и на Следствения комитет, който разполага със специална група за контрол и анализ и постоянни разследващи оперативни звена, занимаващи се с този вид случаи на федерално и регионално равнище. Както бе отбелязано по-горе, борбата с престъпленията от омраза е и специфична област на обучение в Комитета.

Според годишните обобщения на работата, извършена от Следствения комитет, тенденцията е за увеличаване на случаите на престъпления от омраза и на екстремизъм, което е свързано с изобилието от расистки/екстремистки материали и тяхното разпространение по интернет. Всички наказателни дела се следят от Комитета, което дава възможност за последващи действия с местните власти под формата на доклади и препоръки, за да им се помогне в справянето със средата, в която се случват такива престъпления. Докладите се изпращат на подходящия местен орган, отговорен за наблюдението, който трябва да докладва в рамките на един месец. Това е задължително. Когато се привличат експерти, за да проучат дали е било налице пряко подбуждане към расова омраза (което е забранено съгласно Закона за борба с екстремизма), те трябва да бъдат независими.

Твърди се също, че и правоприлагащите органи са по-активни от 2010 г. насам. Полицията е част от вече споменатите оперативни звена. Според някои НПО обаче полицията не винаги защитава обектите на расово насилие и не винаги действа с пълна обективност към мигрантите.

Основната компетентност в **предотвратяването и борбата с екстремистките дейности** е предоставена на Националния антитерористичен комитет, МВР, ФСБ, Главния прокурор и Следствения комитет. Неотдавнашните промени в институционалната рамка за борба с екстремизма включват създаването на междуведомствена комисия за борба с екстремизма, състояща се от представителите на 16 руски агенции. В допълнение към правоприлагащите

органи (МВР, Следствения комитет и ФСБ), комисията включва министрите на културата, образованието, туризма и комуникациите, както и ръководителите на федералното разузнаване, митническата и данъчната служба. Председателстваната от МВР комисия е натоварена със задължението да предлага политики за борба с екстремизма, да разработва подходящи концепции и стратегии, да прави оценка на настоящите дейности, да прави преглед на предприетите мерки и приетото законодателство, както и да подготвя годишните доклади на председателя. Комисията е уникална в смисъл, че може да издава инструкции до други министерства и да отправя пряко предложения до президента. В руските региони действат и постоянни междуведомствени аналитични звена за координация на борбата с екстремизма. Звената за борба с престъпността са изготвили планове за **предотвратяване на екстремизма и ксенофобията** и предприемат действия за пресичане на източниците за финансиране на екстремизма. Осъществява се и сътрудничество с ЕС в борбата срещу често срещани екстремистки заплахи.

Предпазни мерки срещу екстремизма: Органите на ООН отбелязват със загриженост, че определението за екстремистка дейност в Закона за противодействие срещу екстремистките дейности е неясно, като това дава възможност за произволни действия при неговото прилагане, и че измененията са превърнали в акт на екстремизъм определени форми на оклеветяване на държавни служители. Организацията на гражданското общество, работещи по тези въпроси, отдавна настояват, че със закона за екстремизма се злоупотребява. През 2013 г. Комитетът на ООН за премахване на расовата дискриминация препоръча на Русия да измени определението за екстремизъм в закона, за да се гарантират яснотата и точността му, като се обхванат единствено актовете на насилие, подбуждането към такива актове и участието в организации, които насърчават расовата дискриминация и подбуждат към нея. Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) също е препоръчала изменение на списъка с екстремистки дейности, за да се изключат действията, които не съдържат елемент на насилие или подбуждане към него. Комисията също така заяви, че организаторите на мирни протести не следва да носят отговорност за екстремистки деяния, извършени от отделни участници. НПО също са изразили опасения, че законът се използва във все по-голяма степен за цензурирането на религиозни писания и за да се предприемат действия срещу малцинствени вероизповедания под претекст за „религиозен екстремизъм“. Например в писмено изложение в рамките на втория универсален периодичен преглед на Съвета по права на човека е заявено, че след като религиозните материали са били включени във федералния списък на екстремистките материали, правителството е предприело разследвания, нахлувания по домове и църкви, изземвания на материали, наказателни преследвания и издаване на присъди. Позицията на органите е, че сегашният Федерален закон за тероризма и екстремизма е в съответствие с Конституцията и международните задължения на Русия и не се изисква радикално преразглеждане. Поддържането на списъци с организации и материали е широко приета международна практика и тези списъци се съставят чрез сложен междуведомствен процес (с участието на МВР, ФСБ, Министерството на правосъдието и др.) въз основа на съдебни решения. Списъкът с екстремистки организации се публикува на уебсайта на Върховния съд.

Независимо от конструктивното внимание, отделяно на въпросите на интеграцията (като създаването на Съвет за междуетническите отношения към президента, разработването на проект на стратегия за държавна етническа политика, създаването на междуведомствена работна група по въпросите на междуетническите отношения, приемането на „цялостен план за социално-икономическото и етно-културното развитие на циганите за периода 2012—2013 г.),

НПО отбелязват, че високопоставени длъжностни лица понякога изразяват противоречиви послания по отношение на интеграцията, което се използва като политически инструмент за мобилизирането на обществена подкрепа. Тази констатация е в съответствие с дълбоката загриженост, изразена от Съвета на Европа, Консултативния комитет на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства към Съвета на Европа и Комитета на ООН за премахване на расовата дискриминация, по отношение на нарастващата употреба на ксенофобска и расистка реторика от политиците и по отношение на ролята на медиите за разпространението на допълнителни предразсъдъци към някои малцинствени групи, което заедно с нетолерантност спрямо тях. Асоциирането на определени групи, включително ромите и чеченците, с престъпността е особено опасно в това отношение.

Трябва да се отбележи, че усилията на властите да следват цялостен подход не са съчетани с подобаващо признаване на проблема с нетърпимостта и ксенофобските нагласи в обществото. Събития като масовите митинги през юли 2013 г., насочени към цялото чеченско население в малкия град Пугачов (в Саратовска област), след като местен жител беше намушкан до смърт от чеченски юноша, или митингите от 12—13 октомври 2013 г. в Бирюльово близо до Москва в отговор на фатално завършило пробождане с нож на 25-годишен мъж, извършено от лице с кавказки произход, се тълкуват от органите като израз на гнева на населението срещу предполагаемите „корупция и бездействие на полицията“. Същевременно обаче изричната ксенофобска и националистическа реторика на лозунгите, както и ответните действия, насочени към специфични етнически групи, които понякога придружават такива инциденти, показват, че за анализа на такива инциденти също е необходим всеобхватен подход, а реакциите по отношение на това трябва да надхвърлят мерките за ограничаване на миграцията. Ответните мерки от правоприлагащите органи и по-специално използването на ФМС срещу лица с кавказки или централноазиатски произход (например залавянето на незаконни мигранти по пазарите след настъпването на инциденти) не допринасят за уталожването на ксенофобската реторика.

Липсата на яснота относно изпълнението на някои закони, уреждащи политически и обществено чувствителни въпроси, и нееднаквото прилагане на правните норми от съдилищата може също да насърчат увеличаването на нетолерантността в обществото, тъй като това може да създаде впечатлението, че действията срещу определени групи от населението са освободени от отговорност по закон. Това е от значение не само в случай на действия срещу определени етноси, а също и на действия срещу други малцинства, например ЛГБТ лица. През последната седмица на юли 2013 г. петима нидерландски граждани бяха експулсирани от Русия заради участие в семинар за правата на човека в Мурманск, включително правата на ЛГБТ лицата. Този случай подчертава въздействието на наскоро приетия Закон срещу пропагандата на нетрадиционни сексуални отношения върху свободата на движение на чуждестранните граждани и съществуващата дискриминация спрямо ЛГБТ лицата или спрямо хората, които защитават правата им. Би било от полза да има ясно разбиране за това как този закон се прилага и ще се прилага, така че лицата, които се самоопределят като ЛГБТ или които защитават техните права, да могат да пътуват до и в Русия при пълното зачитане на техните права.

- **Обмен на идеи и сътрудничество относно приложимите конвенции на Съвета на Европа, включително Конвенцията от 1950 г. за защита на правата на човека и основните свободи, в обхванатите от общите мерки области.**

Съответните руски власти подчертават ангажимента на Русия към ЕКПЧ. В този контекст Министерството на правосъдието много подробно е обяснило мерките, които са предприети, за

да се осигури разпространението на полезна съдебна практика, да се повиши осведомеността на съдиите за решения на Европейския съд по правата на човека, да се подобри ефективността на съдилищата и да се изпълняват посочените съдебни решения. Позицията на Русия е, че отделя значителни ресурси и обръща голямо внимание на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, за което докладва редовно пред Съвета на министрите на Съвета на Европа.

Що се отнася до конкретните случаи, свързани със свободата на движение, с цел прилагане на общите мерки по делото Карпачева и Карпачев срещу Русия на Европейския съд по правата на човека, в което бе установено нарушение на ЕКПЧ от страна на руските власти, е създадена междуведомствена работна група за подготовката на изменения на наредбите относно опазването на държавна тайна. Не са били дадени допълнителни пояснения обаче за нейната работа и резултатите от нея. В решението си по делото Киютин срещу Русия ЕСПЧ констатира нарушение на членове 8 и 14 от Конвенцията от страна на руските власти, като са отхвърлили молбата на Киютин за разрешение за пребиваване на руска територия на основание на здравословното му състояние (носител на ХИВ вирус). Независимо от решението, Русия заяви, че Федерален закон № 115 не изключва възможността да се позволят влизане и престой на руската територия на чужденци, които са засегнати от вируса на ХИВ, като се имат предвид тяхното семейно положение, клиничният етап на болестта и други изключителни обстоятелства. След като Конституционният съд потвърди горепосоченото тълкуване на Федералния закон (12 май 2006 г.), компетентните правителствени органи решиха, че няма нужда от актуализиране на действащото законодателство с цел да се приложи споменатото решение. Русия счита, че в този случай е по-уместно установяването на процедури за по-строг контрол върху органите на изпълнителната власт и съдилищата.

ЕСПЧ подчертава, че понастоящем Русия е единствената държава — членка на Конвенцията, която е запазила ограниченията срещу лица, които в миналото са имали достъп до данни, представляващи държавна тайна, и понастоящем желаят да предприемат частно пътуване в чужбина (Солтисяк срещу Русия). ЕСПЧ посочва отново, че за да може тези ограничения на правата да бъдат в съответствие с ЕКПЧ, те следва да бъдат предвидени в закона и да имат една или няколко от законните цели, определени в Протокол № 4 към ЕКПЧ. В същото време Съдът отбелязва, че в Становище № 193 (1996 г.) по кандидатурата на Русия за членство в Съвета на Европа, прието от Парламентарната асамблея на 25 януари 1996 г., е обърнато дължимото внимание на факта, че Русия смята да премахне ограниченията — с незабавно действие — за международните пътувания на лица, които са посветени в съдържанието на данни, представляващи държавна тайна, с изключение на ограниченията, които са общоприети в държавите — членки на Съвета на Европа. Решението на Европейския съд по правата на човека по делото Солтисяк не е било приложено, що се отнася до общите мерки.

Пораждащи загриженост въпроси и препоръчителни действия в рамките на тематична област 4:

Въз основа на горните констатации Комисията набеляза следните пораждащи загриженост въпроси, които се нуждаят от допълнително обсъждане с руските органи:

- Изглежда, че при първоначалното и последващото след започване на работа обучение на правоприлагащите органи и другите съответни агенции не се обръща задълбочено внимание на **проблемите на малцинствата и междуетническите отношения** (включително борбата срещу дискриминацията и предотвратяването на престъпленията)

от омраза). Това може да доведе до неадекватни реакции спрямо чувствителността на всички общности, включително на малцинствата и мигрантите.

- **Дискриминацията, нетолерантността и ксенофобията (включително насаждащите омраза изказвания и подбуждането към омраза на расова или етническа основа)** могат да се отразят значително на начина, по който евентуалният безвизов режим ще бъде прилаган на практика. Изглежда обаче по този въпрос не се предприемат активни и всеобхватни действия от страна на властите. Чуват се твърде малко признания за наличието на пречки пред прилагането на законодателството за борба с дискриминацията и за необходимостта от действия по този въпрос (напр. „политика на нулева толерантност“). Освен това не съществува ясно определен независим орган, който да се занимава с расизма и дискриминацията и да се стреми да увеличи ефективността на политиката за борба срещу дискриминацията. Сегашният международен обмен за акцентирание върху специфичните предизвикателства, като например въвеждането на ефективни механизми за борба с разпространението по интернет на насаждащи омраза изявления, е положителна промяна и продължаването в тази посока със сигурност ще допринесе за подобрения в тази област.
- Цялостната политика по отношение на незаконната миграция включва **достъп до правосъдие и ефективни правни средства за защита на незаконните мигранти** в случаите, когато техните права са нарушени. В това отношение ще бъдат от полза допълнителни мерки за насърчаване на незаконните мигранти „да излязат на светло“, както и подкрепянето им при завеждането на иски в съдилищата.
- Важен елемент от подходящия мониторинг и ефективната политика за борба с дискриминацията е **безпрепятствената дейност на гражданското общество и НПО**. Има няколко групи на гражданското общество и НПО, участващи в осигуряването на правна помощ (включително подобряване на достъпа до правосъдие и ефективна правна защита) на уязвими/конкретни групи като мигрантите и лицата, търсещи убежище. Сегашната правна рамка за функционирането и финансирането на тези организации може да даде възможност за поставянето на изкуствени ограничения на техните дейности.
- Както се вижда от някои неотдавнашни конкретни примери, липсата на правна рамка за защита от дискриминация въз основа на сексуална ориентация, както и наличието на законодателство за забрана на пропагандата на **нетрадиционни сексуални отношения** могат да създадат някои пречки пред свободното движение на ЛГБТ лицата или на защитаващите техните права лица, пътуващи в и до Русия.

С оглед на по-нататъшното подобряване на изпълнението на съответните общи мерки се препоръчват следните действия:

- да се осигури ефективното прилагане на наредбите относно **достъпа до документи за самоличност и пътни документи**, като се обърне особено внимание на улесняването на този достъп за конкретни групи (като мигрантите, лицата без гражданство или малцинствата). В това отношение, да се приведат в действие конкретни мерки за борба с корупцията и мониторинг по отношение на органите, отговорни за регистрацията и издаването на документите за самоличност и пътуване. Да се гарантира, че настоящите

наредби и евентуалните изменения за затягане на **процедурите за регистрация** се прилагат еднакво за всички в рамките на юрисдикцията на Русия и не се привеждат в действие в ущърб на определени групи (като мигрантите, лицата без гражданство или лицата от малцинствата) и че са налице ефективни предпазни мерки срещу произволни действия от страна на държавните органи.

- Да се гарантира, че твърденията за **нарушения и малтретиране от страна на служителите на правоприлагащите органи** към членове на уязвимите групи се проучват внимателно и извършителите биват изправяни пред съд. Да се продължи сътрудничеството с Комитета на ООН срещу изтезанията и останалите извършващи мониторинг органи, както и с международните организации по правата на човека при предприемането на действия по сигнали за злоупотреби, мъчения и малтретиране от страна на служители на правоприлагащите органи, по-специално в Северен Кавказ, и при предотвратяването на по-нататъшни нарушения. Да се продължи практиката за публикуване на докладите от посещенията на Комитета за предотвратяване на изтезанията към Съвета на Европа и да се предприемат последващи действия.
- Да се прецизира **определението за дискриминация в законодателството** като основа за потенциално бъдещо цялостно законодателство за борба с дискриминацията. Да се разгледа възможността за приемане на отделен законодателен акт за осигуряване на цялостен подход към борбата с дискриминацията и за създаване на независим орган срещу расизма и дискриминацията, за да се повиши ефективността на политиката за борба срещу дискриминацията.
- Да се изпълнят препоръките за законодателна реформа относно **прецизирането на определението за екстремизъм**. Да се продължи с прегледите и актуализирането на списъците и да се гарантира наличието на възможност за съдебен контрол за лицата, включени в тях.
- Да се гарантират подходящи ресурси и да се **засили ролята на инструментите за действия по граждански иски** за нарушения на техните права, по-специално на омбудсмана и Съвета към президента за развитие на гражданското общество и правата на човека. Капацитетът на тези инструменти следва да отговаря на съществуващите нужди (напр. нуждите от бюджет и персонал да съответстват на натоварването и способността за предприемане на ефективни действия в административната рамка).
- Да се увеличат усилията за **изпълнение на съответните решения на ЕСПЧ** чрез предприемане на действия спрямо системните слабости и подобряване на прилагането на практика на съответното законодателство, включително от съдилищата и чрез активното участие на националния парламент, който следва да бъде информиран и да му се предостави надзорна функция относно ефективността на изпълнението на съдебните решения. Във връзка с това да се подобри разпространението на преводите на решенията на ЕСПЧ, както и да се осигури целенасочено обучение на съдии и прокурори.

III. Заключение и следващи стъпки

След срещата на високо равнище ЕС—Русия на 15 декември 2011 г. двете страни са започнали прилагането на общите мерки в съответствие с разпоредбите, съдържащи се в приетия документ. Оттогава насетне е осъществявано задълбочено събиране на информация чрез обмен на писмени доклади и многобройни посещения на място с участието на експерти от държавите

— членки на ЕС. Освен това са провеждани допълнителен обмен на информация и непрекъснат мониторинг в рамките на съвместните комитети за реадмисия и облекчаване на визовия режим, както и в рамките на диалога за миграцията между ЕС и Русия. Бяха взети предвид и информация и доклади от външни лица и организации (напр. Съвета на Европа, НПО и т.н.). На тази основа Комисията в тясно сътрудничество с Европейската служба за външна дейност внимателно разгледа тази информация и направи оценките, съдържащи се в настоящия доклад.

Комисията счита, че Русия е постигнала напредък в прилагането на общите мерки, много от които могат да се считат за изпълнени. Извършената оценка обаче показва, че е необходима още работа, за да се приеме, че всички съдържащи се в общите мерки елементи са изцяло изпълнени. За тази цел в настоящия доклад са набелязани конкретни пораждащи загриженост въпроси и препоръчителни действия.

Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с руските органи за бързи и адекватни действия по пораждащите загриженост въпроси и набелязаните по-горе действия, с оглед на по-нататъшното докладване до Европейския парламент и Съвета.