



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



BG/RF (3) - 2013



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

РЪКОВОДСТВО ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРИНУДИТЕЛНО ВРЪЩАНЕ

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Европейския фонд за връщане, съфинансиран от Европейския съюз. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Отговорния орган.



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



BG/RF (3) - 2013

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. Правна уредба на наблюдението на принудително връщане

1. Европейско ниво
2. Национално ниво

II. Права и роля на наблюдателите

III. Практическо ръководство

1. Подготовка на връщането
2. Преди заминаване – СДВНЧ и на летището
3. Наблюдение по време на полета
4. Транзит
5. Пристигане в страната на дестинация
6. Де-брифинг

IV. Стандартизиран доклад за наблюдение



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



BG/RF (3) - 2013

Настоящото Ръководство за наблюдение на принудително връщане е разработено в рамките на Годишна програма 2013 по Схема за безвъзмездна финансова помощ BG/RF(3) – 2013 “Наблюдение на принудителното връщане“ от Центъра изследване на демокрацията и е тествано в две наблюдения на операции по принудително връщане осъществени от дирекция „Миграция“ към МВР.

I. ПРАВНА УРЕДБА НА НАБЛЮДЕНИЕТО НА ПРИНУДИТЕЛНО ВРЪЩАНЕ

Принудителното връщане на граждани на трети страни се възприема като „крайно средство“ в противодействието на незаконната миграция и следва да се подчинява на принципите на пропорционалност и непревишаване на разумната употреба на сила¹. В този смисъл международните наблюдатели изтъкват изключителната важност на независимото наблюдение, което следва да повиши нивото на прозрачност и отчетност по отношение на условията за връщане и третирането на гражданите на трети страни. Съществува съгласие, че мониторингът не само внася публичност и яснота относно условията и третирането, но и представлява допълнителна гаранция за извежданите от страната лица, включително тези с особена нужда от закрила².

1. ЕВРОПЕЙСКО НИВО

На ниво Европейски съюз принудителното връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни е уредено в Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (Директива за връщането). Кодексът за поведение на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на страните-членки FRONTEX във

¹ ДИРЕКТИВА 2008/115/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, чл. 8, пар. 4

² Association for the Prevention of Torture, OPCAT Briefings, NATIONAL PREVENTIVE MECHANISMS: Monitoring the forced deportation flights of migrants March 2012, стр. 2



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



BG/RF (3) - 2013

връзка със съвместните операции на Агенцията за връщане³, макар да се отнася само за конкретния вид операции, също дава редица насоки, полезни за изграждането на независимо наблюдение, и критерии, по които то да се осъществява.

Основните принципи и права на човека, на които следва да е подчинено принудителното връщане, представляват водещите насоки, въз основа на които следва да се набележат практическите стъпки по осъществяване на наблюдението.

На първо място, в Директивата за връщането е налице общо препращане към **основните права и принципите**, признати по-специално от Хартата на основните права на Европейския съюз (Преамбюл, пар. 24, чл. 1). Кодексът за поведение на Фронтекс конкретизира приложимите принципи и основни права (чл. 4): принципът за човешкото достойнство, правото на живот, принципът за non-refoulement, правото на убежище, забраната за изтезание, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, правото на свобода и сигурност, правата на детето, правото на защита на личните данни и забраната за дискриминация, както и правото на зачитане на личния и семейния живот.

В Директивата за връщането е въведена дефиниция за „уязвими лица“ (чл. 3, пар. 9), спазването на чиито права безспорно следва да е сред приоритетите на независимото наблюдение на принудителното връщане. Сред тях са малолетните и непълнолетните, включително непридружените, лицата с увреждания, възрастните хора, бременните жени, самотните родители с малолетни и непълнолетни деца и лицата, които са били подложени на мъчения, изнасилване или други сериозни форми на психическо, физическо или сексуално насилие. Техните специални потребности следва да се вземат предвид, освен в другите случаи, в срока за доброволно напускане и при отложено извеждане (чл. 14).

Лицата следва да бъдат извеждани само ако са в **подходящо здравословно състояние**, а при извеждане по въздух се препоръчва и специална декларация, че лицето е годно да лети. Медицински преглед следва да се осъществява на всички граждани на трети страни, ако имат известен медицински проблем, или се налага лечение, или се предвижда използването на техники за възпиране. При прекъсване на операция по извеждане поради съпротива на лицата и последвало използване на сила също се налага медицински преглед (насока 16).

При съблюдаване на достойнството на лицето водеща при извеждането следва да бъде **безопасността** на другите пътници, на екипажа и на самото лице, като извеждането може да се прекъсне, ако тя е под въпрос (насока 17). Кодексът на Фронтекс предписва прекъсване на съвместните операции за връщане и когато са налице сериозни или повтарящи се нарушения на основните права (чл. 4, ал. 3б).

³ Code of Conduct for Joint Return Operations co-ordinated by Frontex



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



BG/RF (3) - 2013

Относно **средствата за възпиране**, единствените приемливи такива са тези, които представляват строго пропорционален отговор на фактическата или разумно очаквана съпротива от страна на извежданото лице с оглед на това то да бъде контролирано. Забраняват се техники и принудителни мерки, които затрудняват дишането или могат да причинят задушаване. Ескортиращите лица следва да бъдат обучени, или поне да им бъдат предложени норми или насоки, за допустимите средства за възпиране и какви рискове носи използването на всяка мярка. По време на извеждането лекарства могат да се използват само въз основа на медицинско решение по всеки отделен случай (насока 19).

2. НАЦИОНАЛНО НИВО

На национално ниво, принудителното връщане е уредено преди всичко в Закона за чужденците в Република България⁴, където са транспонирани основните положения на Директивата за връщането.

Отношение към процедурата и към нейното наблюдение имат и:

- Правилникът за прилагане на Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ)⁵, където се уреждат практически детайли относно принудителното извеждане;
- Наредба № Из-1201 от 1.06.2010 г. за реда за временно настаняване на чужденци, за организацията и дейността на специалните домове за временно настаняване на чужденци⁶, уреждаща реда в СДВНЧ и голяма част от аспектите на задържането, разглеждани в международните стандарти.

Елементи от практическата уредба на принудителното връщане са уредени и във Вътрешните правила на дирекция „Миграция“, особено глава четвърта „Дейности по изпълнение на заповед за прилагане на ПАМ (Принудителна административна мярка)“.

При изпълнение на принудителните административни мерки спрямо чужденец, който представлява сериозна заплаха за обществения ред, националната сигурност, живота и

⁴ Закон за чужденците в Република България, обн. ДВ. бр.153 от 23 Декември 1998г., посл. изм. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г.

⁵ Правилник за прилагане на Закона за чужденците в Република България, приет с ПМС № 179 от 29.06.2011 г., обн., ДВ, бр. 51 от 5.07.2011 г., в сила от 5.07.2011 г., посл. изм. и доп., бр. 61 от 25.07.2014 г., в сила от 25.07.2014 г.

⁶ Наредба № Из-1201 от 1.06.2010 г. за реда за временно настаняване на чужденци, за организацията и дейността на специалните домове за временно настаняване на чужденци, издадена от министъра на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 45 от 15.06.2010 г., посл. изм. и доп. бр. 57 от 27.07.2012 г.



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



ВГ/RF (3) - 2013

здравето на други лица, той **се съпровожда** от служители на дирекция "Миграция", Главна дирекция "Гранична полиция" на МВР или други компетентни структури на МВР. При съпровождането и предаването на чужденеца, подлежащ на принудително отвеждане и експулсиране от страната, се спазват мерките за сигурност и охрана и се прилагат **помощни средства** по реда на чл. 85 от Закона за Министерството на вътрешните работи (чл. 74, ал. 3-4, ППЗЧРБ). **Като помощни средства се определят:** белезници, усмирителни ризи, палки и прибори; химически вещества, утвърдени от министъра на здравеопазването; служебни животни - кучета и коне; халосни патрони, патрони с гумени, пластмасови и шокови куршуми; устройства за принудително спиране на превозни средства; устройства за отваряне на помещения, светлинни и звукови устройства с отвличащо въздействие; водометни и въздухоструйни машини; бронирани машини.

В Закона за Чужденците в Република България (ЗЧРБ) правомощие на **омбудсмана** е да наблюдава изпълнението на принудителните административни мерки, с които е свързано принудителното връщане. Дейността на институцията е относима и към цялостното положение на гражданите на трети страни в процес на извеждане.

II. ПРАВА И РОЛЯ НА НАБЛЮДАТЕЛИТЕ

В съответствие с принципите на изброените в първата част на този наръчник международни и национални правни норми и според възприетите международни практики правата и ролята на наблюдателите по време на операции за принудително връщане на ГТС, макар и без специфична национална уредба, могат да бъдат обобщение както следва:

- Своевременно информиране, за да имат възможност да се организира мисия
- Достъп до документи/ медицински досиета в предварителната фаза
- Да осъществяват контакт с връщаните лица
- Да направят преглед на условията за задържане/ места за изчакване и отвеждане
- При проблемни ситуации – не намеса/ привличане на вниманието на ръководителя на конвоя/ описание на случая в аналитичния доклад
- Да наблюдава за унижително, обидно, нечовешко отношение
- В случаите на употреба на сила – да наблюдава дали употребата на сила е съразмерна със ситуацията
- Да наблюдава за опити за самонараняване и да сигнализира на Ръководителя на съпровода веднага – това е роля на ескорта, наблюдателя следва да следи дали се спазва
- Съставяне на доклад от наблюдението
- Специфично наблюдение на отношение към уязвими лица



III. ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО

Настоящото ръководство е в процес на разработка и тестване. Като източници за неговото разработване са ползвани *Най-добри практики за извеждане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни по въздух*, Изменение II, Варшава, окт. 2009 г., Насоки и инструменти за наблюдение (в процес на разработване по проект на ЕС за Мониторинг на принудителното връщане (FrEM) на Международния център за развитие на миграционна политика (МЦРМП), все още не в окончателен вариант)⁷, *Национални превантивни механизми: Наблюдение на полети за принудително връщане на мигранти*, 2012, *Сравнителен доклад на най-добри практики в областта на наблюдение на принудителното връщане*, 2011, Матрикс и МЦРМП⁸, *Сравнително изследване на практиките в областта на връщане на малолетни*, 2011⁹, доклад Асоциация за предотвратяване на изтезанията, *Аналитични доклади от наблюдение на операция по принудително връщане, Пакистан, 20-21 май 2015 и Алжир, 17-18 юни 2015г.* (разработени в рамките на настоящия проект).

1. ПОДГОТОВКА НА ВРЪЩАНЕТО (PRE-RETURN)

Етапът на подготовка на връщането започва от момента, в който е обявена датата на операцията.

В този период наблюдателят трябва да се запознае с цялата документация, до която следва да получи достъп: досие на извеждания, предишни медицински прегледи, удостоверяващ, че отвежданият/ите са fit-to-fly, план на операцията.

Наблюдателят в този период може да се запознае с ръководителя на конвоя (РК) и останалите участници в операцията.

Предизвикателства:

Наблюдателят не получава документите, свързани с операцията по принудителното връщане или достъп до тях.

⁷ „Guidelines and monitoring tools“, currently being elaborated by ICMPD in the framework of an EU funded project Forced Return Monitoring (FReM);

⁸ “Comparative study on best practices in the field of forced return monitoring”, 2011, Matrix and ICMPD.

⁹ “Comparative study on practices in the field of return of minors”, 2011, ECRE and Save the Children



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



BG/RF (3) - 2013

2. ПРЕДИ ЗАМИНАВАНЕ (PRE-DEPARTURE) – СПЕЦИАЛЕН ДОМ ЗА ВРЕМЕННО НАСТАНЯВАНЕ НА ЧУЖДЕНЦИ (СДВНЧ) И ЛЕТИЩЕ

Началото на наблюдението започва от момента на начало на операцията в СДВНЧ. Процедурата по издаване на ПАМ (Правна административна мярка) за принудително извеждане, не е обект на наблюдението.

Началният пункт на операциите по въздух е СДВНЧ Бусманци. Лица, които са настанени в други центрове, са премествани в Бусманци преди начало на операцията.

Наблюдателят следва да е на място в определения час за начало на операцията.

Ако наблюдателят не се е срещал с Ръководителя на конвоя (РК) и другите ескортиращи в предишната фаза, той се запознава с тях, представя се с името си и съобщава за ролята си в процедурата по извеждането. Задава въпроси по отношение на състоянието на ескортирания (дали е спокоен, нервен, агресивен), направената оценка на риска, предвидените допълнителни средства взетите мерки в случай, че се извежда уязвим човек.

Наблюдателят участва в инструктажа заедно с екипа от ескортиращи.

Наблюдателят се представя на извеждания и обяснява своята роля и функции и провежда кратък разговор с нея/ него за отношението, на което е бил свидетел, дали е била използвана сила в подготвителния етап и дали е запознат с целта на операцията.

Наличието на преводач е необходимо, за да бъде осъществен контакт с извеждания.

В зависимост от оценката за риск и поведението на извеждания, ако има проява на агресия или признаци за по-нататъшна евентуална проява, е възможно този контакт да не бъде осъществен. Извежданият задължително трябва да бъде уведомен за присъствието и ролята на наблюдателя.

Наблюдателят пътува заедно с ескортирания до летището като му е осигурена възможност да вижда и чува извежданото лице.

Предизвикателства:

Липса на преводач, нервност/агресивност на извежданото лице, нервност на ескорта, ограничено време за изпълнение на всички предвидени процедури.

При пристигане на летището целият конвой състоящ се от РК, ескортиращи, ескортиран и наблюдател(и) минава преминават заедно през чек-ин и проверка за сигурност.

Наблюдателят получава информация за бординга и отредените места на конвоя.

Извежданият е придружен до бюрото на Евродак, където се отбелязва в системата, че ескортираното лице е изведено принудително.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Европейския фонд за връщане, съфинансиран от Европейския съюз. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Отговорния орган.



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



ВG/RF (3) - 2013

Екипът следва да се качи и настани в самолета преди останалите пътници (или последни, ако е имало непредвидено забавяне). Прави се оглед на кабината, капитанът дава окончателно разрешение за провеждане на операцията (капитанът на полета има право да откаже да допусне съпровода на борда на самолета, при това положение операцията се прекратява).

Личните вещи на ескортирания са поставени в помещенията за багаж от ескортиращия.

Сяда се на последните редове, ако има възможност се блокира предния ред.

Наблюдателят следва да седне така, че да не възпрепятства ескорта, но с осигурена възможност да вижда и чува лицето (например на съседния ред).

Наблюдава се както физическите действия и езика спрямо ескортирания, така и езика на тялото на ескорта.

Предизвикателства:

Извежданият може да осъзнае напълно, че извеждането е реалност и предстои непосредствено. Това може да доведе до опити за предотвратяване на операцията: бягство, само-нараняване, пречене на ескорта, викове. В тази фаза може да се наложи употребата на сила или поставянето на пластмасови белезници или други помощни средства.

3. ПО ВРЕМЕ НА ПОЛЕТА (IN-FLIGHT)

По време на полета се сервира една и съща храна на конвоя и ескортирания. По отношение на приборите, може да му бъде взета вилцата по преценка на РК.

Не бива да се ползват слушалки и маски за спане, които да препятстват контакта с ескортирания.

Единият от ескортиращите остава буден винаги, като поне един от наблюдателите също следва да е буден по време на цялата операция.

Ако са използвани принудителни мерки в предишните фази, наблюдателят следи състоянието на ескортирания. Ако смята, че са използвани неправомерно сила или обидно отношение, наблюдателя може да съобщи това на РК и да включи подробно описание в доклада си. Наблюдателят няма правомощия да се намесва.

Предизвикателства:

Ставането и ходенето до тоалетна на ескортирания се извършва само с разрешение на РК и е описано в оперативния план (ОП) – вратата не се затаваря, а един от ескортиращите с крак не позволява вратата да се затвори.

4. ТРАНЗИТ (TRANSIT)

Транзитът може да трае няколко часа, като през това време на ескортирания следва да му бъдат предоствени вода и храна, ако такива са предоставени на ескорта.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Европейския фонд за връщане, съфинансиран от Европейския съюз. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Отговорния орган.



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



ВG/RF (3) - 2013

По време на транзит ескортираният може да отиде да пуши, придружен от ескорт. Наблюдателят следва да ги придружи в случай, че е пушач, или да се намира в близост до зоната за пушене, за да има възможност да чува и вижда възникването на евентуален инцидент или конфликт.

Ако ескортираният е отведен в специално помещение за престоя по време на транзита, наблюдателят го следва там, прави оглед на помещението и остава заедно с ескортирания. Ако не му е разрешено да остане, застава възможно най-близко до помещението с възможност следи (да вижда или поне да чува) случващото се в помещението.

Предизвикателства:

По време на транзита, особено в случаите когато лицето е отведено в отделно помещение, може да има случаи на употреба на сила, тъй като пространството не е ограничено, както в самолетната кабина и няма външни лица. Възможно е да се направи и опит за бягство. На тази фаза следва да се обърне особено внимание.

5. ПРИСТИГАНЕ В СТРАНАТА НА ДЕСТИНАЦИЯ (ARRIVAL AT DESTINATION)

При пристигане на самолета се изчаква да слязат всички пасажери и тогава се извежда ескортирания, като се съблюдава сигурността и достойнството му.

Следи се да му бъдат върнати личните вещи.

Ако има нужда от медицинска или друга помощ, следва да му бъде предоставена.

Наблюдението приключва след като лицето е предадено на местните власти в страната на произход. Ако наблюдателят забележи лошо или грубо отношение от приемащите власти, следва да го спомене и опише в своя доклад.

Предизвикателства:

Възможно е да възникнат случаи, в които приемащата държава отказва да приеме връщания или не признава придружителните документи, или възниква друг проблем. В този случай е нужно да се следи отношението към ескортирания.

6. ДЕ-БРИФИНГ

Наблюдателят участва в де-брифинга на операцията заедно с РК и другите ескортиращи.

Следва да се обсъдят проблемни ситуации, особено ако е имало използване на сила.



IV. СТАНДАРТИЗИРАН ДОКЛАД ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Дата:	Дестинация:
Наблюдател:	

1. Информация за операцията и лицето, което е извеждано-данни за лицето, дата, маршрут, ръководител на съпровода и екип:

2. Описание на етапите на наблюдението с акцент на инциденти или напрежение във всеки един от тях:

- 2.1 Подготовка на операцията
- 2.2 Отвеждане от СДВНЧ до летището
- 2.3 По време на полета
- 2.4 Транзит
- 2.5 Втори полет
- 2.6 Пристигане

3. Описание на ситуации/ случаи на нарушаване правата на ГТС:

4. Описание на ситуации/ случаи на използване на сила:

5. Препоръки: