



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



BG/RF (3) – 2013



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД

НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРИНУДИТЕЛНОТО ВРЪЩАНЕ В БЪЛГАРИЯ

Център за изследване на демокрацията (ЦИД), София

Юни, 2015

1

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.



Съдържание:

- I. Контекст и обхват на доклада
- II. Преглед на правната рамка
- III. Институционална и административна рамка
- IV. Интервюта и преглед на документация
- V. Наблюдение на операции по принудително извеждане
- VI. Общи насоки и препоръки

Анекс I. Въпросник за интервю с представители на дирекция „Миграция“, МВР

Анекс II. Доклади от наблюдение на операции по принудително извеждане



Настоящият доклад 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.

I. Контекст и обхват на доклада

Настоящият аналитичен доклад е разработен в рамките на проект „Наблюдение на принудителното връщане“ BG/RF (3) – 2013, от Центъра за изследване на демокрацията. Целта е да се представи анализ на съществуващата правна и институционална рамка в областта на принудителното връщане в България и да се направят общи препоръки за развитие на национален механизъм за наблюдение на принудителното връщане. За тази цел са проведени 4 интервюта със служители на Дирекция „Миграция“ при МВР, които участват в операции по принудително връщане, 2 ръководители и 2 участници; преглед на 7 досиета на граждани на трети страни, които са подлежали на процедура по принудително връщане и участие в 2 операции по принудително връщане. Беше проведена и опознавателна среща с директора на Дирекция "Национален превантивен механизъм и основни права и свободи на човека" в администрацията на Омбудсмана на Република България.

Проектът и настоящия доклад засягат специфично националните операции за принудително връщане към страни на произход по въздух. Тук не са разглеждани съвместни операции по Фронтекс, връщания по Дъблинското споразумение към друга страна-членка на ЕС или други връщания по сухоземен и воден път.

За описание на контекста служи информация от годишния доклад на дирекция „Миграция“ при МВР за 2014, предоставен за целите на проекта. От представената информация става ясно, че през 2014 г. от страната са изведени общо 1157 чужди граждани с наложени и без наложени принудителни административни мерки (ПАМ). В изпълнение на наложена ПАМ “принудително отвеждане до границата на Република България” и “експулсиране” са изведени 1062 граждани на трети страни. От тях, 666 са върнати със съпровод от дирекция „Миграция“. В допълнение, 79 са напуснали



доброволно страната (със собствени средства), а 317 чужденци са изведени в изпълнение на програми за подпомогнато (асистирано) доброволно връщане¹.

Сред страните на произход преобладават гражданите на Алжир (272), Сирия (187), Ирак (153), Мароко (72) и Афганистан (51). Съгласно препоръката на Върховния комисар за бежанците към ООН, сирийските граждани се връщат по тяхно желание в трета сигурна страна (Турция, Ливан и Ирак).

По линия на Фронтекс дирекцията е взела участие в 10 съвместни полета за връщане на общо 31 граждани на трети страни (16 граждани на Нигерия, 13 граждани на Пакистан и 2 на Колумбия).

Запазва се и се увеличава очертаната през последните години тенденция за извеждане на голям брой незаконно пребиваващи чужденци (през 2011г. – 852; 2012г. – 888; 2013 г. – 1025; 2014г. – 1157). В контекста на тази възходяща тенденция, въвеждането на независим и ефективен механизъм за наблюдение е ключов аспект от развитието на цялостната рамка за принудително връщане в страната.

II. Преглед на правната рамка

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 сила². В този смисъл международните наблюдатели изтъкват изключителната важност на независимото наблюдение, което следва да повиши нивото на прозрачност и отчетност

¹ Отчет-анализ за дейността на дирекция “Миграция” – МВР през 2014 г.

² 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;



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 представлява и допълнителна гаранция за извежданите от страната лица, включително тези с особена нужда от закрила³.

1. Право на ЕС и международни стандарти - Директива за връщането, „Двадесет насоки относно принудителното връщане“ на Комитета на министрите на Съвета на Европа, Кодекс за поведение на Фронтекс, Асоциация за предотвратяване на изтезанията

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 връзка със съвместните операции на Агенцията за връщане⁴, 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.

По-подробно развитие на аспектите на връщането, свързани с правата на човека, се открива в Двадесетте насоки относно принудителното връщане на Комитета на министрите на Съвета на Европа⁵ - документ от 2005 г., на който Директивата за връщането експлицитно се позовава.

1.1. Наблюдение на принудителното връщане

Директивата за връщането урежда наблюдението на принудителното връщане в една единствена разпоредба, чл. 8, пар. 6:

³ Association for the Prevention of Torture, OPCAT Briefings, NATIONAL PREVENTIVE MECHANISMS: Monitoring the forced deportation flights of migrants March 2012, стр. 2;

⁴ Code of Conduct for Joint Return Operations coordinated by Frontex;

⁵ CM Documents CM(2005)40 final 9 May 2005 925 Meeting, 4 May 2005 Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR) – Twenty guidelines on forced return.



Държавите-членки създават ефективна система за наблюдение на принудителното връщане.

Кодексът за поведение на Фронтекс издига наличието на ефективна система за мониторинг в **необходимо условие за участието на държавите членки в съвместните операции за връщане** (чл. 13, ал. 2). Наблюдателите следва да имат достъп до разнообразна информация (чл. 14, ал. 2).

Насоките на Съвета на Европа също предписват ефективна система за наблюдение на принудителните връщания, включително подходящи устройства за наблюдение, където е необходимо. **Операциите по принудително връщане следва да бъдат изцяло документирани**, особено по отношение на евентуални инциденти и използвани средства за възпиране. Особено внимание следва да се отдели на защитата на медицинските данни (насока 20).

Насоките на Съвета на Европа предписват и **наблюдение по отношение на местата за задържане** на граждани на трети страни, като то следва да бъде редовно, включително от страна на признати независими наблюдатели (насока 10, т. 5). Според Директивата за връщането компетентните национални, международни и неправителствени организации и органи могат да посещават центровете за задържане, но посещенията им могат да бъдат подложени на разрешителен режим (чл. 16, пар. 4).

Асоциацията за предотвратяване на изтезанията (АПИ) развива тезата⁶, че Подкомитетът за предотвратяване на изтезанията и Националните превантивни механизми (НПМ) по Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание имат мандат да наблюдават процедурите по експулсиране и спазването на правата на мигрантите. Този аргумент намира основание в разпоредбата на чл. 4 от Факултативния протокол, който предписва посещения и наблюдение на всички места под юрисдикцията и контрола на съответната държава, където лица са или биха могли да бъдат лишени от свобода, без те да се конкретизират – т.е. включва се и елементът на екстериториалност, който присъства в процедурите по връщане. АПИ застъпва становището, че към

⁶ Association for the Prevention of Torture, OPCAT Briefings, NATIONAL PREVENTIVE MECHANISMS: Monitoring the forced deportation flights of migrants March 2012.



„местата“ следва да се включат и транспортните средства между местата за задържане, както и използваните в последващо ескортирано извеждане.

1.1. Основни принципи

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.

Двадесетте насоки на Съвета на Европа се основават на чл. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и задължението на държавите – страни по Конвенцията да осигурят правата за всички лица в рамките на тяхната юрисдикция. Документът се позовава на свободата на движение по чл. 2 от Протокол 4 към Конвенцията и две паралелно съществуващи права: от една страна, правото на държавите по международните норми да контролират влизането и престоя на чужденци на тяхната територия, а, от друга, правото на всяко лице, търсещо международна закрила, молбата му да бъде разгледана в справедлива процедура в съответствие с международното право, което включва достъп до ефективно средство за защита преди решението за извеждане да се издаде или изпълни.

Водещо място в приложимите документи е отредено на познатия от бежанското право принцип за *non-refoulement* (забрана за връщане) (чл. 5, Директива за връщане, Насока 2, т. 1 от Двадесетте насоки).

Директивата за връщането и Двадесетте насоки на Съвета на Европа провъзгласяват принципа за предпочитание на **доброволното връщане** (Преамбюл на Директивата за връщането, пар. 10, и насока 1 от Двадесетте насоки).



При изпълнението на разпоредбите на Директивата е прогласен принципът за **забрана на дискриминацията** на основание „пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или вяра, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, имуществено състояние, потекло, наличие на увреждания, възраст или сексуална ориентация“ (Преамбюл, пар. 21). Забраната за дискриминация е принцип, водещ и за всички международни стандарти на Съвета на Европа. Кодексът за поведение на Фронтекс също предписва забрана на дискриминацията. С оглед на третираните от документа отношения с граждани на трети страни забраната на дискриминацията е от изключителна важност в регулирането на отношенията им с компетентните органи.

1.2. Процедурни гаранции

Според Директивата за връщане решенията за връщане, за забрана за влизане и за извеждане се издават в писмена форма и посочват фактическите основания, данните за които могат да бъдат ограничени при определени условия, и правните основания, както и информацията относно съществуващите правни средства за защита. При поискване на основните елементи от решенията се осигурява писмен или устен превод на език, който лицето разбира или основателно може да се предполага, че разбира (чл. 12, пар. 1-2). Правото на превод може да се ограничи за граждани на трета страна, които са влезли незаконно на територията на държава-членка и впоследствие не са получили разрешение или право на престой там. В тези случаи решенията се предоставят чрез стандартен формуляр. Предоставят се и брошури с обща информация, в които основните елементи на стандартния формуляр са обяснени най-малко на пет от най-често използваните от незаконните мигранти езици (чл. 12, пар. 3). Гражданинът на трета страна има право на ефективни средства за защита, възможност за безплатни правни съвети и представителство в съответствие с националното законодателство, и, когато е необходимо, езикова помощ (чл. 13).

Според Двадесетте насоки на Съвета на Европа заповедта за извеждане следва да се изпрати писмено на засегнатото лице или на упълномощен негов представител. Ако е необходимо, следва да се осигури устно обяснение на заповедта на език, който лицето разбира. Заповедта следва да съдържа фактическите и правни основания за извеждането и наличните средства за защита, могат ли тези средства да спрат изпълнението и в какви срокове следва да се използват. Препоръчва се също да се посочат институциите, от които може да се получи повече информация относно изпълнението на заповедта и последствията при неизпълнение (насока 4). Компетентният орган, предоставящ защита, следва да може да прегледа заповедта за извеждане, включително временно да спре изпълнението ѝ. Сроковете за прилагане на средствата за защита не трябва да са неразумно къси, а лицето следва да разполага с безплатна правна помощ, ако не може да си позволи такава (насока 5).



1.3. Уязвими лица, малолетни и непълнолетни

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).

По отношение на **децата** в Директивата категорично е въведен принципът за техния „висш интерес“ съгласно Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г. (Преамбюл, пар. 22, чл. 5), включително при задържането им (чл. 17, пар. 5). Относно **непридружените малолетни и непълнолетни**, Директивата предвижда предоставяне на съдействие от съответните служби преди да се вземе решение за връщане. Органите следва да се уверят, че детето ще бъде върнато на член на неговото семейство, на определен настойник или на подходящи приемни центрове в държавата по връщане (чл. 10, Директива за връщането, насока 2, т. 5, Двадесет насоки относно принудителното връщане). По време на срока за доброволно напускане и при отложено извеждане на малолетните и непълнолетните в зависимост от продължителността на престоя следва да се предостави достъп до основните елементи на образователната система (чл. 14, Директива за връщането).

„Семейният живот“ е сред основните начала на Директивата, както и **здравословното състояние** на гражданина на трета страна (чл. 5). В този смисъл по време на срока за доброволно напускане и при отложено извеждане следва да се запази целостта на семейството с негови членове, намиращи се на територията на държавата – членка, както и да се предоставят спешни медицински грижи и основно лечение на болести (чл. 14). Според Двадесетте насоки намесата в правото на лицето на личен и семеен живот следва да е пропорционална и да се подчинява на легитимна цел (насока 2, т. 2).

При **задържане** на уязвимите лица се обръща особено внимание, включително спешни медицински грижи и основно лечение на болести (Директива за връщането, чл. 16, пар. 3).

Непридружените малолетни и непълнолетни и семействата с малолетни и непълнолетни лица се задържат само като крайна мярка и за най-краткия подходящ срок. На



BG/RF (3) – 2013

задържаните семейства се организира отделно настаняване, гарантиращо достатъчно лично пространство. Задържаните малолетни и непълнолетни имат възможност да участват в развлекателни дейности и в зависимост от продължителността на престоя им имат достъп до образование. Те се настаняват, доколкото е възможно, в институции със служители и оборудване, съобразени с потребностите им (Директива за връщането, чл. 17 и Насоки на Съвета на Европа, насока 11).

1.4. Принудително връщане

Според Директивата за връщането **принудителните мерки за извеждане** се изпълняват в съответствие с основните права и като се зачита надлежно достойнството и физическата неприкосновеност на засегнатия гражданин на трета страна (чл. 8, пар. 4).

Двадесетте насоки на Съвета на Европа разглеждат подробно **принудителните извеждания** в своята **глава 5**, чиито предписания следва да бъдат водещи в процеса на наблюдение на принудителните връщания.

С цел да се ограничи използването на сила, страните следва да търсят **сътрудничеството** на връщаните лица във всички стадии на процеса на извеждане. Ако лицето е задържано преди извеждането си, следва да му се предостави предварителна информация за подробностите около извеждането и информацията, дадена на властите в страната на връщане. На лицето следва да се даде и възможност да подготви завръщането си, като осъществи необходимите контакти в страната, от която се извежда, и в страната на завръщане и, ако е необходимо, да събере вещите си, което да му осигури достойно завръщане (насока 15). Принципът на сътрудничеството е прогласен и от Кодексът за поведение на Фронтекс (чл. 5).

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. 3b).

Държавите отговарят за действията на **ескортиращите лица**, независимо дали те са държавни служители или частна охрана. Тези лица следва да бъдат подбирани внимателно и да получат подходящо обучение, включително по техники за възпиране. Те следва да получат адекватна информация за лицето и да се осъществи предварителен контакт между тях. Препоръчва се поне един член на ескорта да е от същия пол като извежданото лице. Ескортиращите лица следва да могат да се идентифицират, забранява се носенето на качулки и маски (насока 18). Кодексът за поведение на Фронтекс конкретизира, че лицата трябва да носят служебни жилетки, ленти, баджове или други опознавателни знаци (чл. 9).

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).

Ако извежданото лице подаде **оплакване** с твърдения за малтретиране по време на операцията по принудително връщане, то по него следва да се проведе **ефективно и независимо разследване** в разумен срок (насока 20).

1.5. Задържане

Основна част от нормите третира **задържането** на граждани на трети страни, които следва да се третират „по хуманен и достоен начин, като се зачитат техните основни права и се спазва международното и националното право“ (Директива за връщането, Преамбюл, пар. 17). Принципите, на които следва да се подчинява задържането, са развити и в Глава 3 на Двдесетте насоки относно принудителното връщане на Комитета на министрите на Съвета на Европа.



BG/RF (3) – 2013

Задържането е по същество изключителна мярка, която се прилага само ако „в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки”, при това то следва да е за „възможно най-кратък срок” и да „продължава единствено по време на процедурите по извеждане” (Директива за връщането, чл. 15, пар. 1), но най-много шест месеца (Директива за връщането, чл. 15, пар. 5) плюс допълнителни най-много дванадесет месеца на строги основания (Директива за връщането, чл. 15, пар. 6). Двадесетте насоки на Съвета на Европа (насока 6, т. 1) предписват задържането да се извършва по **процедура, предвидена в закон**, когато, след внимателен преглед на необходимостта от лишаване от свобода във всеки отделен случай, властите заключат, че изпълнението на заповедта за извеждане не може да се извърши толкова ефективно чрез мерки, несвързани със задържане, като наблюдение, периодично явяване пред властите и различни системи за гаранция.

В Директивата са уредени основни **процесуални гаранции** като постановяване на задържането в писмен вид, включващ фактическите и правните му основания, както и бърз съдебен контрол (чл. 15, пар. 2) и преразглеждане през разумни интервали (чл. 15, пар. 3). Според Двадесетте насоки (насока 6, т. 2) лицето следва незабавно да може да се свърже с адвокат, лекар и лице по свой избор, което да информира за положението си.

Относно **условията за задържане**, то следва да се осъществява в специализиран център или, ако такъв не може да се осигури, отделно от обикновените затворници в затвор (Директива за връщането, чл. 16, пар. 1). Според Двадесетте насоки мъжете и жените следва да бъдат разделени, ако желаят това, но следва да се съблюдава принципът за единство на семейството, така че семействата следва да получат съответно настаняване (насока 10, т. 4).

Двадесетте насоки също предписват задържане в специализиран център, осигуряващ материални условия и режим, подходящ за правното положение на лицата, и снабден с подходящо квалифициран персонал (насока 10, т. 1). Документът на Съвета на Европа детайлизира условията, на които следва да отговарят **помещенията за задържане** (насока 10, т. 2): те следва да бъдат подходящо обзаведени, чисти и в добро състояние и да предлагат достатъчно жизнено пространство на настанените лица. Следва да бъде положена грижа в интериора на помещенията да се избегне впечатлението за „затвор”. **Организираните дейности** следва да включват упражнения на открито, достъп до дневна, радио/телевизия и вестници/списания, както и други подходящи начини за развлечение. **Персоналът** (Насока 10, т. 3) следва да е внимателно подбран и да е получил подходящо обучение, което да му е дало не само комуникативни умения, но да го е и запознало с различните култури на задържаните. За предпочитане е част от служителите да имат съответни езикови умения, да могат да разпознаят симптоми на



BG/RF (3) – 2013

стресова реакция от страна на задържаните и да вземат съответни мерки. Когато е нужно, персоналят следва да може да разчита на външна, особено медицинска и социална, помощ.

При поискване на задържаните се дава разрешение за **своевременно установяване на контакт** със законни представители, членове на семейството и компетентни консулски власти (Директива за връщането, чл. 16, пар. 2). На лицата се предоставя систематично **информация** относно правилата в центъра за задържане и техните права и задължения, включително правото им съгласно националното законодателство да влязат в контакт с компетентните национални, международни и неправителствени организации и органи (Директива за връщането, чл. 16, пар. 5), за което според Двадесетте насоки те следва да бъдат и подпомагани (насока 10, т. 7). Според Насоките информацията следва да е налична на езиците, най-често използвани от задържаните, а при нужда да се използва и преводач (насока 10, т. 7).

Според Насоките на Съвета на Европа задържаните следва да имат **достъп** до адвокати, лекари, НПО, членове на семействата си и ВКБООН, както и да комуникират с външния свят според съответните национални регулации (Насока 10, т. 5).

Двадесетте насоки предписват право на задържаните да подават **оплаквания** за малтретиране или за липса на защита от насилие от страна на други задържани. Подателите на оплакванията и свидетелите следва да бъдат защитени от малтретиране или унижение във връзка с подадената жалба или дадените показания (Насока 10, т. 6).

1.6. Редадмисия

В своята глава 4 Двадесетте насоки на Съвета на Европа уреждат и редица правозащитни аспекти на **обратното приемане** от страните на произход и страните на връщане, чието изпълнение следва да се съблюдава от независимите наблюдатели на етапа на същинското приемане на лицата, доколкото наблюдението го обхваща. Според Насока 13 тези страни следва да съблюдават задължението си по международното право да приемат обратно своите граждани без формалности, забавяне и препятствия и да си сътрудничат със страната, която ги връща, при определянето на националността им, за да разрешат завръщането им, както и да осигуряват документи за улесняване на връщането, без да се интересуват от причините и обстоятелствата и от съгласието на лицето. Страните следва да съблюдават принципа за единство на семейството особено при приемане на членове на семействата на лицата, които не са от тяхната националност. Страните не следва да прилагат санкции към лицата, задето са потърсили международна закрила, извършили са престъпления или са влезли нелегално в страната, от която биват



връщани. Те не следва произволно да лишават лицата от тяхната националност, което да доведе до състояние на липса на гражданство (Насока 14).

2. Съдебна практика и практика на правозащитни институции

Практиката на Съда на Европейския съюз, на Европейския съд по правата на човека и на правозащитни институции като Европейския омбудсман допълнително изясняват смисъла на нормите и предписанията на европейското и международното право и посочват аспекти от практиките на правоприлагащите институции, които се нуждаят от особено внимание, включително от независими наблюдатели. Настоящият доклад предлага кратък преглед на едни от най-важните решения.

2.1. Съд на Европейския съюз

Две от ключовите решения в обширната практика на Съда на Европейския съюз в областта на незаконната миграция са свързани със преюдициални запитвания от български съдилища.

В решението по делото *Саид Кадзоев от 2009 г.*⁷, определяно като първо произнасяне по Директивата за връщането след нейното приемане, Съдът се произнася по чл. 15 от Директивата, засягащ задържането с цел извеждане по повод продължителното настаняване на г-н Кадзоев в СДВНЧ в Бусманци. Г-н Кадзоев, лице от чеченски произход, пристига в България през октомври 2006 г. и подава молба за убежище, като бива задържан. Молбите му за убежище и обжалванията на отказите са неуспешни. Експулсирането му в Русия обаче не е възможно, тъй като няма документи за самоличност от руските власти, а междуременно задържането му продължава повече от 3 години. Българският съд отправя преюдициално запитване във връзка с чл. 15 от Директивата за връщането.

Според Съда на Европейския съюз предвидената в чл. 15 максимална продължителност на задържане (18 месеца) трябва да включва периода на задържане, изтекъл в рамките на производство по извеждане, образувано, преди да стане приложим режимът по тази директива. Периодът, през който лице е било настанено в дом за временно настаняване въз основа на решение, прието съгласно националните и общностни разпоредби относно

⁷ РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав) 30 ноември 2009 година по дело C- 357/09 PPU Саид Шамилович Кадзоев (Хучбаров).



BG/RF (3) – 2013

търсещите убежище лица, обаче не трябва да се счита за задържане с цел извеждане по смисъла на член 15 от Директивата. Член 15, параграф 4 от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че само действителната възможност за успешно извеждане предвид сроковете, определени в параграфи 5 и 6 от същия този член, съответства на разумна възможност за извеждане и че последната не е налице, когато изглежда малко вероятно засегнатото лице да бъде прието от трета страна предвид посочените срокове. Член 15, параграфи 4 и 6 от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска при изтичане на предвидения в Директивата максимален период на задържане засегнатото лице да не бъде незабавно освободено на основание, че не притежава валидни документи за самоличност, има агресивно поведение и не разполага със собствени средства за издръжка, нито с жилище или със средства, предоставени за тази цел от държавата членка.

Второто ключово българско дело пред Съда на Европейския съюз отново се отнася до задържането с цел извеждане. В решението по **делото Махди**⁸, свързано с принудителното задържане на суданския гражданин Башир Мохамед Али Махди в СДВНЧ, Съдът постановява, че член 15, параграфи 3 и 6 от Директивата за връщането, във връзка с членове 6 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че всяко решение на компетентния орган, с което към момента на изтичане на максималния срок на първоначално задържане на гражданин на трета страна се определят по-нататъшните действия във връзка с това задържане, трябва да се издава във формата на писмен акт, съдържащ фактическите и правните основания за това решение.

Контролът, който трябва да упражни съдебният орган, сезиран с искане за продължаване на задържането на гражданин на трета страна, трябва да позволява на този орган да се произнася по същество във всеки индивидуален случай. Не се допуска национална правна уредба, съгласно която първоначалният шестмесечен срок на задържане може да бъде продължаван с единственото съображение, че съответният гражданин на трета страна е без документи за самоличност. Когато гражданин на трета страна при обстоятелства като разглежданите в главното производство не е получил документ за самоличност, който би дал възможност за извеждането му от съответната държава членка, извод за „липса на съдействие“ от негова страна по смисъла на тази разпоредба може да се направи единствено ако преценката на поведението на този гражданин през срока на задържането му покаже, че той не е съдействал за осъществяването на операцията по извеждане и че в резултат от това поведение е вероятно операцията да продължи по-дълго от предвиденото, което следва да се провери. Държавата членка не

⁸ Решение на Съда (трети състав) от 5 юни 2014 г. по дело Башир Мохамед Али Махди (C-146/14 PPU)



може да бъде задължена да издаде самостоятелно разрешение за пребиваване или друго разрешение, което дава право на престой, на гражданин на трета страна, който няма документи за самоличност и не е получил такива от своята страна по произход, след като националният съд го освободи по съображението, че вече не съществува разумна възможност за извеждане. Все пак в подобни случаи тази държава членка трябва да издаде на въпросния гражданин писмено потвърждение за положението му.

2.2. Европейски съд по правата на човека

Миграционните потоци в цяла Европа и в частност задържанятия на лица, търсеци закрила, и такива в очакване на експулсиране дават редица поводи на Европейския съд по правата на човека за произнасяне по дела, свързани с имиграционни процеси. Основните разпоредби на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), по които Съдът намира нарушения, са чл. 3 (забрана на изтезанията) и чл. 5 (право на свобода и сигурност).

По делото **А.А. срещу Гърция**⁹ във връзка с чл. 3 от Конвенцията жалбоподателят твърди, че е бил малтретиран от морската полиция по време на ареста си и се оплаква от условията, при които е бил задържан в центъра за задържане в Самос. Във връзка с чл. 5 жалбоподателят твърди, че не е бил информиран за възможността да обжалва задържането си и не е бил подпомогнат от адвокат и преводач. Лицето се оплаква от незаконно задържане – процедурата по извеждането му е била спряна по време на разглеждането на молбата му за убежище, така че и задържането му е трябвало да бъде спряно.

Съдът отчита, че условията, при които лицето е било задържано за три месеца, се потвърждават от редица доклади на международни и гръцки организации – пренаселеност, мръсотия, общи за мъже и жени тоалетни и бани в лошо състояние, невъзможност за болнично лечение, лоша миризма, случаи на кожни възпаления и насилие по време на арестите. Според Съда тези условия представляват унижително отнасяне по смисъла на чл. 3 от Конвенцията. Установява се и нарушение на чл. 5, ал. 4, тъй като обжалването на решението за експулсиране може да бъде само относно връщането на лицето в страната му на произход, но не и относно задържането му. В нарушение на чл. 5, ал. 1 от Конвенцията, от момента, в който молбата на лицето за убежище е регистрирана от третия опит и процедурата за извеждането му е спряна, до

⁹ AFFAIRE A.A. c. GRÈCE (Requête no 12186/08) ARRÊT STRASBOURG 22 juillet 2010 DÉFINITIF 22/10/2010;



окончателното му освобождаване поради достигане на максималната продължителност на задържане, лицето е задържано без никакво правно основание.

По делото **Попов срещу Франция**¹⁰ жалбоподателите, семейство с две деца, сезират Съда относно двуседмичното им административно задържане преди извеждането им в Казахстан след неуспешните им молби за убежище и за разрешителни за престой. Съдът намира нарушение на чл. 3 от Конвенцията, тъй като условията в центъра за задържане – неподходящи за деца легла, липса на възможности за игра, опасни автоматични врати, стресова, несигурна и враждебна атмосфера – са неподходящи за деца, макар двуседмичният им период на задържане да не е прекомерен сам по себе си. Съдът намира нарушение на чл. 5, ал. 1f и чл. 5, ал. 4 по отношение на децата, тъй като те не могат да оспорят законосъобразността на задържането си пред съд поради липсата на заповед за извеждане и задържане по отношение на тях. Установява се и нарушение на чл. 8 (право на зачитане на личния и семейния живот), тъй като висшият интерес на децата изисква не само запазване на целостта на семействата, но и ограничаване на задържането на семейства с малки деца, поради което двуседмичното им задържане в център от затворен тип се явява непропорционално на преследваната цел.

По делото **Шчукин и други срещу Кипър**¹¹ Съдът установява, че кипърските власти не провеждат разследване по твърдения за малтретиране на украински моряк по време на процедурата по депортирането му. Жалбата на г-н Шчукин, заедно с признанието на полицията, че е била използвана сила, води до основателно подозрение, че той може да е бил подложен на малтретиране, ето защо кипърските власти са били задължени да проведат ефективно разследване. По жалбата на лицето до главния прокурор обаче няма развитие, а всички доклади за инцидента произхождат от местната имиграционна полиция, т.е. самите власти, отговорни за задържането и депортирането. Докладите са непълни, тъй като няма информация за характера на силата, използвана при ареста на жалбоподателя, и за конкретни стъпки, предприети от полицията за разследване на твърденията за малтретиране. Поради това се установява, че властите не са провели независимо и безпристрастно разследване с възможност за публичен контрол, не са

¹⁰ AFFAIRE POPOV c. France (Requêtes nos 39472/07 et 39474/07) ARRÊT STRASBOURG 19 janvier 2012 DÉFINITIF 19/04/2012.

¹¹ CASE OF SHCHUKIN AND OTHERS v. CYPRUS (Application no. 14030/03) JUDGMENT STRASBOURG 29 July 2010 FINAL 29/10/2010;



действали с необходимото старание и бързина и е налице нарушение на чл. 3 по отношение на липса на ефективно разследване.

2.3. Европейски омбудсман

В скорошно свое решение Европейският омбудсман също се произнася по практиките на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на страните-членки – FRONTEX¹².

Проучването на Омбудсмана се отнася до това как Фронтекс, като координатор на съвместните операции по връщане, осигурява спазването на основните права и достойнството на лицата, подлежащи на връщане.

Омбудсманът констатира, че, макар да са положени много усилия, Фронтекс следва да повиши прозрачността на операциите, да внесе промени в Кодекса си за поведение в области като медицински прегледи и употреба на сила и да сътрудничи повече с държавите членки. Следва да се установи и независим и ефективен мониторинг на тези операции.

Омбудсманът отправя и редица предложения към Фронтекс, сред които:

- да приеме и публикува документ, описващ действията, които служителите му могат да предприемат по време на съвместна операция за връщане при нарушения на правата на човека или малтретиране преди или по време на полет;
- да създаде формуляр за оплаквания за връщаните лица, както и информационна брошура за процедурата по оплакване в сътрудничество с държавите-членки; да съфинансира превод на тези документи на най-често използваните езици;
- да въведе изискване, и да наблюдава изпълнението му, семейства с бременни жени и такива с деца да се качват на самолетите отделно и да се настаняват отделно от другите връщани лица;

¹² Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) Opened on 20 Oct 2014 - Decision on 04 May 2015.



- задължителното физическо присъствие на наблюдатели в операцията да се включи във всички относими документи; публикуване на плана за предстоящите операции поне една седмица по-рано заедно с уверение, че се покриват разноските на наблюдателите; подготовка и публикуване на информационни карти за разрешеното използване на средства за възпиране във всяка страна членка и обучение на наблюдателите в това отношение;

- редица конкретни препоръки за промени в Кодекса на поведение на Фронтекс.

3. Национална правна уредба на принудителното връщане и неговото наблюдение

Принудителното връщане е уредено преди всичко в Закона за чужденците в Република България¹³, 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)¹⁴, където се уреждат практически детайли относно принудителното извеждане;
- Законът за убежището и бежанците (ЗУБ)¹⁵ при разглеждането на връзката между процедурите по налагане на принудителни административни мерки и по разглеждане на евентуална молба за закрила от страна на чужденеца;
- Законът за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР)¹⁶, който урежда институционалната рамка и основните полицейски правомощия в рамките на процеса, доразвити в ЗЧРБ, и към който Правилникът за прилагане на Закона за чужденците препраща във връзка с употребата на помощни средства;

¹³ Закон за чужденците в Република България, обн. ДВ. бр.153 от 23 Декември 1998г., посл. изм. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г.

¹⁴ 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.

¹⁵ Закон за убежището и бежанците, в сила от 01.12.2002 г., обн. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002г., посл. изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г.

¹⁶ Закон за Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.24 от 31 Март 2015г.



BG/RF (3) – 2013

- Законът за Омбудсмана (ЗОмб)¹⁷, който детайлизира правомощията на омбудсманската институция в застъпничеството ѝ за основните права и свободи, включително при законово възложеното ѝ наблюдение на принудителното връщане;
- 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 чужденци¹⁸, 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“.

3.1. Закон за чужденците в Република България и Правилник за прилагането му

Директивата за връщането е първоначално транспонирана в българското законодателство чрез Закон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България, обнародван в Държавен вестник, бр. 36 от 2009 г.

3.1.1. Принудителното връщане и неговото наблюдение

Принудителното връщане засяга **принудителните административни мерки „принудително отвеждане до границата на Република България“ и „експулсиране“** по чл. 39а, ал. 1 от ЗЧРБ.

При изпълнението на тези принудителни мерки ЗЧРБ урежда **наблюдение** от омбудсмана на Република България или от оправомощени служители от неговата администрация, както и от представители на национални или международни неправителствени организации (чл. 39а, ал. 2, ЗЧРБ).

Определянето на срок за **доброволно** връщане и изключенията от него са уредени в чл. 39б от Закона.

¹⁷ Закон за Омбудсмана, обн. ДВ. бр.48 от 23 Май 2003г., посл. изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.

¹⁸ 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.



Основанията за **принудително отвеждане до границата на Република България** са уредени в чл. 41: когато чужденецът не може да удостовери влизането си в страната по законоустановения ред, когато не напусне страната до изтичане на разрешения му срок или в срока за доброволно връщане и когато се установи, че е влязъл и пребивава в страната с неистински или с преправен документ за задгранично пътуване или със заместващ го документ.

Основанията за **експулсиране** и за експулсиране по решение на компетентните органи на друга държава – членка на Европейския съюз са изложени в чл. 42 и сл. от ЗЧРБ.

Разпоредбите на **ЗУБ** са относими, доколкото процедурите по предоставяне на закрила са в повечето случаи несъвместими с налаганите принудителни административни мерки по ЗЧРБ. Според чл. 67 от ЗУБ принудителните административни мерки "отнемане правото на пребиваване", "принудително отвеждане до границата", "експулсиране" и "забрана за влизане в страната" не се привеждат в изпълнение до приключване на производството с влязло в сила решение и се отменят, когато на чужденеца е предоставено убежище статут на бежанец или хуманитарен статут. Тези разпоредби обаче не се прилагат, когато има основания да се смята, че чужденецът, търсещ или получил закрила, представлява опасност за националната сигурност, или който веднъж осъждан с влязла в сила присъда за тежко престъпление, представлява опасност за обществото.

Когато съществуват пречки чужденецът да напусне незабавно страната или да влезе в друга страна, със заповед на органа, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, чужденецът се задължава да се **явява ежеседмично** в териториалната структура на Министерството на вътрешните работи по местопребиваването му по ред, определен в правилника за прилагане на закона, освен ако пречките за изпълнението на принудителното отвеждане или експулсиране са отпаднали и са насрочени мерки за предстоящото му извеждане (чл. 44, ал. 5, ЗЧРБ). В **заповедта за ежеседмично явяване** се посочват съществуващите пречки чужденецът да напусне незабавно страната, населеното място, адресът на пребиваване на чужденеца и часът, в който той следва да се явява в дежурната част на териториалната структура на Министерството на вътрешните работи. Копие се изпраща в съответната териториална полицейска служба за изпълнение. Явяването на чужденеца се отразява в специален регистър в дежурната част срещу подпис на чужденеца. Адресът на пребиваване на чужденците се посочва писмено, като се попълва адресна карта по образец (чл. 72, ППЗЧРБ).



BG/RF (3) – 2013

Според чл. 44а от ЗЧРБ чужденците **не се експулсират в държави**, в които животът и свободата им са застрашени и са изложени на опасност от преследване, изтезание или нечовешко или унижително отношение. Когато тези обстоятелства са установени с влязъл в сила съдебен акт, **забраната за експулсиране** в тази държава се обективира в **заповед**, която не подлежи на обжалване. Чужденецът се задължава да се явява веднъж седмично в териториалната структура на Министерството на вътрешните работи по местопребиваване. В случай че след една година от издаването на заповедта за забрана експулсирането в трета сигурна страна не е осъществено, на чужденеца се разрешава временен достъп до пазара на труда до осъществяване на експулсирането.

Когато е невъзможно незабавното експулсиране или принудителното отвеждане на чужденец до границата или изпълнението на тези мерки трябва да бъде отложено поради причини от правен или технически характер, органът, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, **отлага изпълнението** ѝ за срок до отпадането на пречките за изпълнението ѝ (чл. 44б, ал. 1, ЗЧРБ).

Заповедите за налагане на принудителни административни мерки **се обжалват** при условията и по реда на Административно-процесуалния кодекс. В заповедите за експулсиране не се посочват фактическите основания за налагане на принудителната административна мярка, а жалбите срещу тях не спират изпълнението им (чл. 46, ЗЧРБ).

Когато чужденецът няма **документ за задгранично пътуване**, органите на дирекция "Миграция" го снабдяват с такъв документ чрез съответното дипломатическо или консулско представителство на държавата, чийто гражданин е чужденецът, със специално писмено искане и придружаващи документи (чл. 19, ал. 2, Вътрешни правила на дирекция „Миграция“), а при невъзможност - чрез дирекция "Консулски отношения" на Министерството на външните работи. Ако чужденецът е с неустановена самоличност или съответното дипломатическо или консулско представителство не може да удостовери самоличността му по безспорен начин, то това се прави чрез дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ на МВР и биометрични данни (чл. 19, ал. 4, Вътрешни правила на дирекция „Миграция“).

Органите на дирекция "Миграция" **осигуряват билетите** за пътуване за извеждането на чужденеца, включително когато той напуска доброволно страната, но няма възможност да ги осигури със собствени средства (чл. 74, ал. 1-2, ППЗЧРБ).



BG/RF (3) – 2013

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

При принудително отвеждане или експулсиране до границата на чужденец служителите на службите за административен контрол на чужденците **предават** на дежурния служител или на началника на смяна на граничния контрол на ГКПП документа за задгранично пътуване на чужденеца, билетите за пътуване, копие от заповедта за наложената принудителна административна мярка и предавателно-приемателен протокол в два екземпляра. Протоколът се подписва от предаващия и от приемащия служител, които съхраняват по един екземпляр от него (чл. 75, ППЗЧРБ).

Когато чужденецът се извежда от Република България по въздушен път, той **се придружава** от определени служители от службите за административен контрол на чужденците или други компетентни структури на МВР до страната, чийто гражданин е, или до страна, която той посочи и в която има право да влезе. При всяко извеждане по въздушен път се спазват общите насоки относно мерките за сигурност при съвместни операции за извеждане по въздушен път, приложени към Решение 2004/573/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. относно организация на общите полети за извеждане от територията на две или повече държави членки на граждани на трети страни, които подлежат на индивидуални мерки за извеждане (чл. 71, ППЗЧРБ).

3.1.2. Транзит

Исканията за съдействие в случай на **транзит за целите на извеждане на чужденец извън територията на Република България** по въздух при невъзможност да се използва директен полет до държавата, която е крайна цел на пътуването, отправено от органите на МВР до компетентните органи на друга държава - членка на Европейския съюз, са уредени в чл. 47а – 47в на ЗЧРБ и също са относими към дейността на независимите наблюдатели.

Уредено е и **оказването на съдействие на компетентните органи на другите държави – членки на Европейския съюз в случаите на транзит на чужденци по въздух през територията на Република България**, относимо към изграждането на обща система за



BG/RF (3) – 2013

наблюдение и същинското прилагане на мониторинг. По-специално, ЗЧРБ дава право на компетентните чуждестранни власти да придружават транзитирания чужденец и да оказват съдействие на органите на МВР за предотвратяване на бягство на чужденеца, причиняване на самонаранявания, вреди на трети лица или щети на чуждо имущество (чл. 47е, ал. 1-2, ЗЧРБ). Ескортиращите чуждестранни власти са длъжни да предприемат необходимите действия за предотвратяване на тези неблагоприятни обстоятелства, когато органите на МВР не могат да осъществят правомощията си, и при това да спазват законите на Република България (чл. 47е, ал. 3, ЗЧРБ). Те не могат да носят оръжие и униформа (чл. 47е, ал. 4, ЗЧРБ).

Органите на МВР оказват **съдействие** на компетентните чуждестранни органи чрез една или няколко от следните **мерки** (чл. 47ж, ал. 1, ЗЧРБ):

- приемане на чужденеца от борда на самолета и придружаването му в пределите на зоната за сигурност на летището на транзит;
- оказване на спешна медицинска помощ на чужденеца и при нужда на лицата, които го придружават;
- осигуряване на храна за чужденеца и при нужда за лицата, които го придружават;
- получаване, съхранение и препредаване на пътни документи;
- уведомяване на компетентните органи, отправили молбата за транзит, за точното време и място на заминаване на чужденеца от територията на Република България, в случаите когато чужденецът не се придружава от лица, оправомощени за това;
- уведомяване на компетентните органи, отправили молбата за транзит, за възникнали сериозни инциденти по време на транзита на чужденеца.

Основанията за отказ на съдействие са уредени в чл. 47к от ЗЧРБ.

3.1.3. Задържане на чужденци в СДВНЧ – ЗЧРБ и Наредба за временното настаняване

Заповед за принудително настаняване на чужденеца в специален дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) към Главна дирекция „Гранична полиция“ се издава (чл. 44, ал. 6, ЗЧРБ) с цел организиране на принудителното му отвеждане до границата на Република България или експулсирането му, когато той:

- е с неустановена самоличност;
- възпрепятства изпълнението на заповедта или
- е налице опасност от укриване.

Настаняването продължава до отпадането на обстоятелствата, но не повече от шест месеца. За наличието на основанията за принудително настаняване се извършват



BG/RF (3) – 2013

ежемесечни служебни проверки от органите, издаващи заповедите за принудителни административни мерки, съвместно с директора на Главна дирекция „Гранична полиция“. По изключение, когато лицето отказва да съдейства на компетентните органи или има забавяне при получаване на необходимите документи за принудителното отвеждане или експулсиране, срокът на настаняването може да бъде продължен допълнително до 12 месеца. Когато с оглед на конкретните обстоятелства по случая се установи, че вече не съществува разумна възможност по правни или технически причини за принудителното извеждане на чужденеца, лицето се освобождава незабавно (чл. 44, ал. 8, ЗЧРБ).

Настаняването на чужденци в специалните домове се извършва въз основа на заповед за принудително настаняване, издадена от компетентни длъжностни лица от Министерството на вътрешните работи, като в заповедта изрично се посочва необходимостта от настаняването и законовото основание (чл. 44, ал. 10, ЗЧРБ). Заповедта за настаняване и заповедта за прилагане на принудителни административни мерки се придружават от скрининг карта, попълнена при първоначално установяване на незаконно пребиваващ чужденец (чл. 15, ал. 2, Вътрешни правила на дирекция „Миграция“).

Заповедта за принудително настаняване в специален дом **може да се обжалва** в 14-дневен срок от фактическото настаняване по реда на Административно-процесуалния кодекс. Жалбата не спира изпълнението на заповедта (чл. 46а, ал. 1, ЗЧРБ). На всеки 6 месеца началникът на специалния дом за временно настаняване на чужденци представя **списък на чужденците, които са пребивавали повече от 6 месеца** в него поради наличие на пречки за извеждането им от страната. Списъкът се изпраща до административния съд по местонахождението на специалния дом. След изтичане на всеки 6 месеца от настаняването в специалния дом за временно настаняване на чужденци съдът служебно или по молба на заинтересования чужденец се произнася в закрито заседание с определение за продължаване, замяна или прекратяване на настаняването. Определението подлежи на обжалване по реда на Административно-процесуалния кодекс. Когато съдът отмени обжалваната заповед за принудително настаняване или определи освобождаване на чужденеца, той се освобождава незабавно от специалния дом (чл. 46а, ал. 3-5, ЗЧРБ).

Наредбата на МВР от 2010 г. (Наредба за временното настаняване) урежда реда за временно настаняване на чужденци, организацията и дейността на специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) в София (Бусманци) и Любимец.



ВГ/РФ (3) – 2013

Чужденците се съпровождат и представят за приемане и настаняване в СДВНЧ от служители на МВР (чл. 11, Наредба за временното настаняване). Длъжностното лице в СДВНЧ приема чужденеца с приемно-предавателен протокол след проверка редовността на необходимите документи за настаняването на чужденеца (чл. 12, Наредба за временното настаняване).

При настаняването се извършва **обиск на лицето** от служители от "Звено за охрана" към СДВНЧ от същия пол, за което се изготвя протокол в два екземпляра, който се подписва от служителите и лицето (чл. 12а, Наредба за временното настаняване). След регистрацията на чужденеца длъжностното лице съставя протокол за носените от него лични вещи, пари и ценности, които се предават за съхранение. Протоколът се прилага към личното му дело. При наличие на паспорт, други документи, удостоверяващи самоличността, или документ за пътуване длъжностното лице ги описва в отделен протокол и ги предава незабавно на служител от сектор "Противодействие на незаконната миграция" (ПНМ) при ДМ - МВР или служители по противодействие на незаконната миграция към съответния СДВНЧ. Копие от документите се прилага към личното дело на чужденеца (чл. 13, Наредба за временното настаняване).

В **отделни помещения** (чл. 14, ал. 2, Наредба за временното настаняване) на легловия сектор на дома се настаняват:

- чужденци от различен пол;
- семейства;
- непълнолетни лица без пълнолетен придружител.

Регламентира се и **изолирането** на чужденци в СДВНЧ: чужденец, който грубо нарушава правилата за вътрешния ред на дома, се премества в отделно помещение - индивидуална стая с мерки за сигурност (ИСМС), за срок не по-дълъг от 15 дни. Преместване в ИСМС може да се извърши и при настъпила необходимост от изолиране на настанен чужденец в СДВНЧ с цел запазване на живота и здравето му. В този случай чужденецът се настанява в ИСМС или в обособено помещение в близост до медицинската служба (чл. 14, ал. 3-4, Наредба за временното настаняване).

Длъжностно лице запознава чужденеца с **правилника за вътрешния ред на дома** на език, който чужденецът ползва или разбира (чл. 14, ал. 1, Наредба за временното настаняване).

След настаняването на чужденеца се предприемат **незабавни действия по изпълнение на заповедите за прилагане на принудителните административни мерки**. С лицето се провежда незабавно интервю с цел неговата идентификация с помощта на данните от



BG/RF (3) – 2013

скрининг картата или повторно скрининг интервю, информация за причините да посети република България и разясняване на възможностите за доброволно завръщане в страната на произход или в друга страна (чл. 16, Вътрешни правила на дирекция „Миграция“). Впоследствие се предприемат действия по потвърждаване самоличността на чужденеца чрез съответното дипломатическо представителство (чл. 17, Вътрешни правила на дирекция „Миграция“).

Правата и задълженията на настанените в СДВНЧ чужденци са регламентирани в чл. 15 и 16 от Наредбата за временното настаняване.

Чужденците имат право на:

- легло и храна, както и вещи и предмети от първа необходимост съгласно норматив, определен със заповед на министъра на вътрешните работи;
- естествено и изкуствено осветление, отопление и условия за поддържане на лична хигиена;
- условия за ежедневен престой на открито;
- възможност за среща с адвокати, роднини, близки и официални представители на съответните дипломатически и/или консулски представителства, представители на неправителствени организации;
- възможност за лична кореспонденция;
- възможност за получаване на пощенски пратки при спазване на изискванията за пощенската сигурност.

Чужденецът следва да:

- спазва правилата за вътрешния ред и изпълнява разпореденията на администрацията на дома;
- получава срещу подпис и съхранява предметите, необходими за престоя му в дома;
- заплаща стойността на нанесените щети на имуществото на дома по пазарни цени към датата на констатирането по ред, определен с ПВР.

При възникнали съмнения за укриване на непозволените предмети и вещи и при нарушаване целостта на стени, врати и прозорци се извършва претърсване на помещенията, за което се съставя протокол по надлежния ред и се докладва на директора на Дирекция „Миграция“. Списъкът на позволените предмети и вещи се определя с Правилника за вътрешния ред.

Задържаните в СДВНЧ чужденци **могат да се срещат** с длъжностни лица за изпълнение на служебните им задължения, както и с представители на правозащитни, религиозни или други организации и общности, регистрирани в страната. Проведените срещи се

27

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.



BG/RF (3) – 2013

отразяват в дневника за свиждания на настанените чужденци. Срещите с медии се допускат след писмено уведомяване на директора на дирекция "Пресцентър и връзки с обществеността" - МВР. Срещите се провеждат в рамките на работното време на дома в помещение и по ред, определени с Правилника за вътрешен ред (чл. 18, Наредба за временното настаняване).

Когато чужденецът, настанен в СДВНЧ, подаде **молба за особена закрила по ЗУБ**, тя се изпраща незабавно на Държавната агенция за бежанците (ДАБ) чрез началника на съответния сектор "СДВНЧ". Към молбата се прилагат копия от заповедта за налагане на принудителната административна мярка и за настаняване в СДВНЧ, както и друга служебна документация във връзка с Дъблинската конвенция. Документите за самоличност на чужденеца се предават в ДАБ в оригинал. При разглеждане на молбата в ускорено производство по ЗУБ то се провежда в СДВНЧ, освен ако органите на ДАБ възразят (чл. 19, Наредба за временното настаняване).

Според чл. 20 от Наредбата чужденецът **се освобождава** от СДВНЧ, когато:

- подадената молба за закрила по ЗУБ е допусната за разглеждане от Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет;
- административен съд отмени заповедта за принудително настаняване или определи освобождаване;
- административен съд или органът, издал заповедта за настаняване в СДВНЧ, я отмени и издаде заповед за задължително ежедневно явяване в териториална структура на МВР по местопребиваването му;
- компетентният орган на МВР, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, я отмени на законово основание;
- е в изпълнение на принудителната административна мярка.

На всеки шест месеца началникът на СДВНЧ изпраща на административния съд по местонахождение на специалния дом списък на чужденците, които са пребивавали повече от шест месеца в дома, поради наличие на пречки за извеждането им от страната (чл. 21, Наредба за временното настаняване).

Според чл. 23 от Наредбата **при освобождаване на чужденец от СДВНЧ с цел изпълнение на заповед за принудително отвеждане или експулсиране** длъжностно лице от съответния СДВНЧ изготвя приемно-предавателен протокол и предава чужденеца и съпровождащите го документи на служителя, на когото е възложено изпълнението. Служителят, на когото е възложено изпълнението на заповедта за принудително отвеждане или експулсиране, предава чужденеца и документите на



BG/RF (3) – 2013

съответния граничен контролно-пропускателен пункт (ГКПП). За предаването се изготвя приемно-предавателен протокол, екземпляр от който се предоставя на съответния началник на сектор "СДВНЧ" за прилагане към личното дело на чужденеца.

При освобождаване на чужденец от СДВНЧ съответният началник на сектор "СДВНЧ" чрез началника на отдел "СДВНЧ" уведомява директора на ДМ - МВР, като посочва:

- основанието за освобождаване;
- датата, на която е освободен чужденецът;
- граничен контролно-пропускателен пункт, през който чужденецът е напуснал Република България, когато основанието за освобождаването е изпълнение на заповед за принудително отвеждане или експулсиране.

Според чл. 23а от Наредбата съпровождането на чужденци до държавни и други институции и организации, както и в извънредни обстоятелства, се извършва от служители на сектор "Противодействие на незаконната миграция" при Дирекция „Миграция“ или отдел "СДВНЧ".

Съществува възможност настанен в СДВНЧ чужденец да се настани на **друг адрес за пребиваване**, ако има пречки той да напусне страната и лице му предостави адрес чрез специална нотариално заверена молба (декларация). В такива случаи адресът се проверява, изготвя се докладна записка, в която подробно се описва дали има необходимите условия за пребиваване на чужденеца и, ако се изрази становище, че чужденецът може да пребивава там, се издава заповед за ежеседмичното му явяване в териториална структура на МВР по местопребиваване (чл. 21, Вътрешни правила на дирекция „Миграция“).

Медицинското обслужване на настанените чужденци се осигурява от медицински служби на Медицинския институт на МВР, разположени на територията на СДВНЧ (чл. 4, ал. 2, Наредба за временното настаняване). Чужденецът подлежи на задължителен медицински преглед от лекар или фелдшер от медицинската служба на територията на СДВНЧ или от други специалисти от Медицинския институт на МВР, резултатът от който се отразява в медицинска документация. При необходимост се извършва и хигиенно обслужване. При необходимост от неотложно осигуряване на болнична или извънболнична специализирана медицинска помощ чужденецът незабавно се привежда в лечебно заведение, като охраната се поема от "Звено за охрана" при СДВНЧ. Здравната информация за чужденеца се съхранява и в неговото лично дело (чл. 12б, Наредба за временното настаняване).

Медицинското обслужване на настанените в СДВНЧ чужденци включва:

29

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.



BG/RF (3) – 2013

- оказване на първична извънболнична медицинска помощ;
- осъществяване на профилактична, рехабилитационна и хигиенно-противоепидемиологична дейност за поддържане и укрепване на физическото и психическото здраве на чужденците;
- насочване за специализирана медицинска помощ или стационарно лечение в лечебни заведения за извънболнична или болнична помощ.

Когато в медицинската служба няма условия за провеждане на необходимото лечение, както и при необходимост от извършване на консултативни прегледи или специализирани изследвания чужденците се насочват към лечебни заведения извън СДВНЧ. Охраната и транспортирането до лечебното заведение се организира и осъществява под ръководството на началника на СДВНЧ. В случаите на спешни състояния медицинска помощ на чужденеца се оказва от екипа за спешна медицинска помощ, обслужващ територията по местонахождение на СДВНЧ. До пристигането на екипа спрямо чужденеца се прилагат възможните животоспасяващи и животоподдържащи мерки (чл. 14а, Наредба за временното настаняване).

Според Наредбата (чл. 26, Наредба за временното настаняване) в специалните домове за временно настаняване на чужденци се водят: регистър на настанените чужденци; дневник за входяща и изходяща кореспонденция; дневник за заповеди; дневник за свижданията на настанените чужденци и получените пощенски пратки; картотека с личните дела на настанените в дома чужденци; медицинска документация; дневник за настаняване в ИСМС.

3.1.4. Принудително настаняване на малолетни и непълнолетни лица

По изключение, при наличието на относимите за задържане обстоятелства на придружените малолетни или непълнолетни лица се издава заповед за принудително настаняване в специален дом със срок до три месеца. В специалните домове се обособяват помещения за настаняване на малолетни и непълнолетни чужденци с подходящи за тяхната възраст и потребности условия. Принудително настаняване **не се прилага по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица**. Органът, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, уведомява съответната дирекция "Социално подпомагане", която предприема мерки за закрила съгласно Закона за закрила на детето (чл. 44, ал. 9, ЗЧРБ).



3.2. Закон за Министерството на вътрешните работи

Законът за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) е пряко относим към процеса на мониторинг на принудителното връщане на две основания. На първо място, той урежда голяма част от институционалната рамка на принудителното връщане и звената на МВР, които участват в процеса, както и основните полицейски правомощия в тази връзка, доразвити в ЗЧРБ.

На второ място, ППЗЧРБ по отношение на употребата на сила и помощни средства при процедурата за принудително връщане препраща към разпоредбите му, разработени наскоро с цел постигане на хармонизация с международните стандарти.

Според чл. 85 и сл. от ЗМВР **физическа сила и помощни средства могат да се използват** от полицейските органи при изпълнение на служебните им задължения, включително при принудително връщане на граждани на трети страни, само в условията на абсолютна необходимост и в строго определени случаи:

- противодействие или отказ да се изпълни законно разпореждане;
- задържане на правонарушител, който не се подчинява или оказва съпротива на полицейски орган;
- конвоиране на лице или при опит то да избяга, да посегне на своя живот или на живота и здравето на други лица;
- оказване съдействие на други държавни органи или длъжностни лица, включително на контролорите на Европейската комисия, на които противозаконно се пречи да изпълняват задълженията си;
- нападения срещу граждани и полицейски органи;
- освобождаване на заложници;
- групови нарушения на обществения ред;
- нападения на сгради, помещения, съоръжения и транспортни средства;
- освобождаване на незаконно заети обекти, ако им е разпоредено от компетентен орган;
- вземане на мерки за осигуряване на лична безопасност.

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.

За реда за употреба на физическа сила и помощни средства се издава специална наредба на министъра на вътрешните работи.



Физическа сила и помощни средства се използват след **предупреждение** с изключение на случаите на внезапно нападение и при освобождаване на заложници. Използването им се съобразява с конкретната обстановка, характера на нарушението на обществения ред и личността на правонарушителя. Силата трябва да е само абсолютно необходима. При използването на физическа сила и помощни средства полицейските органи вземат всички мерки за опазване живота и здравето на лицата, срещу които са насочени. Използването на физическа сила и помощни средства се преустановява незабавно след постигане на законната му цел.

Забранява се използването на физическа сила и помощни средства по отношение на видимо малолетни лица и бременни жени. Забраната не се отнася за случаите на масови безредици, когато са изчерпани всички други средства. Забранява се използването на животозастрашаваща сила за задържане или предотвратяване бягството на лице, извършващо или извършило ненасилствено деяние, ако лицето не представлява опасност за живота и здравето на другото.

Планирането и контролът на използването на физическа сила и помощни средства включва мерки за постигане на законната цел при минимален риск за живота и здравето на гражданите.

3.3. Закон за Омбудсмана

Съгласно **Закона за омбудсмана (ЗОмб)** в обхвата на неговите правомощия влизат всички лица, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават техните права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги (чл. 2, ЗОмб). Специфичен механизъм, чрез който омбудсманът би могъл да подпомага конкретно задържаните в СДВНЧ, е **Националният превантивен механизъм - НПМ** (чл. 28а и сл., ЗОмб и чл. 26 и сл. от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана (ПОДОмб)¹⁹), чиито функции по Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание са делегирани на институцията. Разпоредбите на ЗОмб съдържат елемента на екстериториалност, който застъпват съответните норми на Факултативния протокол (вж. по-горе), тъй като според чл. 28а от Закона правомощията на омбудсмана като Национален превантивен механизъм се отнасят за местата, където се намират лица,

¹⁹ Правилник за организацията и дейността на омбудсмана, в сила от 18.09.2012 г., приет с Решение на Народното събрание от 04.09.2012 г., обн. ДВ. бр.71 от 18 Септември 2012г.



BG/RF (3) – 2013

лишени от свобода, или където са задържани или настанени лица вследствие на акт или със съгласието на държавен орган, които места те не могат да напуснат по собствена воля, с цел защитата на такива лица от изтезание и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание.

Основният механизъм, по който гражданите общуват с омбудсмана, е чрез **подаване на жалби и сигнали**. Те могат да се подават от физически лица без разлика на гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения, както и от правозащитни НПО. Омбудсманът (чл. 19, ЗОмб):

- приема и разглежда жалбите;
- прави проверки по тях;
- отговаря писмено на жалбоподателя в едномесечен или, при нужда от по-обстойна проверка, в тримесечен срок;
- отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи към съответните органи, администрации и лица, както и за отстраняване на предпоставките за тези нарушения, включително предложения за промени в нормативната уредба и становища за подписване и ратифициране на международни актове в областта на правата на човека;
- посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;
- може да действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите.

Във връзка с правомощията си, омбудсманът има право на достъп до съответните органи, администрации и лица, и на навременна, точна и пълна информация от тях (чл. 20, ЗОмб).

Като Национален превантивен механизъм омбудсманът има право (чл. 28а, ЗОмб):

- да избира местата, които желае да посети, и лицата, с които желае да разговаря;
- на достъп без предизвестие по всяко време до всички места за задържане и до техните съоръжения и обекти – проверяват се отношението към лицата, мерките за закрила, материалните условия, достъпа до медицинско обслужване, контактите с външния свят, администрирането и финансирането на местата за задържане, както и други условия и обстоятелства, свързани с предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне със задържаните (чл. 30, ПОДО);
- на достъп до цялата информация за броя на лицата, лишени от свобода, в местата за задържане, както и за броя на тези места и тяхното местонахождение, за отнасянето със задържаните и за условията в местата за задържане;
- да провежда лични разговори без свидетели с лицата, лишени от свобода, лично или чрез преводач, ако е необходимо, както и с всяко друго лице, което според



BG/RF (3) – 2013

омбудсмана като НПМ може да предостави съответната информация, включително със служителите на посещаваното място за задържане;

- да организира извършването на медицински прегледи на лицата с тяхно съгласие.

Омбудсманът може и да разглежда жалби от лицата, настанени или задържани в местата за задържане (чл. 26, ПОДО).

Служителите и длъжностните лица не могат да прилагат санкции към лица и организации за това, че са дали информация на омбудсмана (чл. 28а, ал. 3 – чл. 28б, ЗОмб).

Правата на децата са заложиени сред основните приоритети на омбудсмана – той защитава правата на децата с предвидените в ЗО средства (чл. 19, ал. 1, т. 9, ЗО), а защитата на най-добрия интерес на детето е сред основните принципи в неговата дейност (чл. 8, ПОДО).

3.4. Вътрешни правила на Дирекция „Миграция“ на Министерство на Вътрешните Работи, Глава 4

Глава 4 от Вътрешните правила на Дирекция „Миграция“ на МВР²⁰ засяга *Дейности по изпълнение на заповед за прилагане на ПАМ* като разглежда реда за настаняване в СДВНЧ на чужденци, спрямо които са издадени подлежащи на изпълнение заповеди за прилагане на принудителни административни мерки „принудително отвеждане до границата на Р България“ или „експулсиране“.

Процедура за потвърждаване на самоличността чрез съответното дипломатическо представителство (чл. 17), проверка за установяване на обстоятелствата и събиране на доказателства (чл. 18), взаимодействие със съответното дипломатическо или консулско представителство на държавата, чийто гражданин е чужденец в случай, че няма документ за задгранично пътуване – пасаван (чл. 19) и процедурата за закупуване на билет (чл. 20), за транзит риквест до държавата през която ще се осъществи транзита (ако има такъв) и се извършва се оценка на риска и се преценява дали чужденец трябва да бъде съпровождан.

²⁰ Вътрешните правила на Дирекция „Миграция“ на МВР.



Като основни насоки за практическото изпълнение на операции от дирекция “Миграция” по връщане се ползват най-добрите практики за извеждане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни по въздух на Фронтекс²¹, както и Кодекса за поведение на Фронтекс.

III. Институционална и административна рамка

Основната институционална рамка на принудителното връщане е зададена в ЗЧРБ, чл. 44 и сл.

Заповеди за принудителните административни мерки, с които е свързано принудителното връщане, се налагат от **председателя на Държавна агенция “Национална сигурност”, директорите на главните дирекции “Гранична полиция” и “Охранителна полиция”, директорите на Столичната и областните дирекции, и директорите на регионалните дирекции “Гранична полиция” на Министерството на вътрешните работи или на оправомощени от тях длъжностни лица** (чл. 44, ал. 1, ЗЧРБ).

Заповедите се изпълняват от **службите за административен контрол на чужденците** (службите с нормативно определени правомощия по ЗЧРБ), съответно от органите за граничен контрол (чл. 44, ал. 3, ЗЧРБ).

Налагането на принудителни административни мерки по ЗЧРБ е част от контролните правомощия на **Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС)** по отношение на чужденците. Съгласно чл. 41 от Закона за Държавната агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС)²² ДАНС осъществява контролна дейност във връзка с пребиваването на чужденци в Република България, като дава становища по молби за:

- предоставяне на убежище, статут на бежанец, хуманитарен статут и временна закрила по Закона за убежището и бежанците;
- издаване на разрешения за продължително, дългосрочно и постоянно пребиваване и на визи и включва чужденци в информационния масив на

²¹ Най-добри практики за извеждане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни по въздух, Изменение II, Варшава, окт. 2009

²² Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“, в сила от 01.01.2008 г., обн. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.24 от 31 Март 2015г.



BG/RF (3) – 2013

нежеланите за страната чужденци по Закона за чужденците в Република България;

- придобиване, загубване и възстановяване на българско гражданство по Закона за българското гражданство.

Председателят на агенцията издава заповеди за налагане на принудителни административни мерки по Закона за чужденците в Република България и налага принудителна административна мярка по чл. 75 от Закона за българските лични документи за не-напускане на страната на лица, чието пътуване застрашава сигурността на Република България.

Основните ангажирани с принудителното връщане служби на МВР са Главна дирекция „Гранична полиция“ и дирекция „Миграция“.

Главна дирекция "Гранична полиция" (ГДГП) (чл. 39, ал. 3, ЗМВР) е национална специализирана структура за осъществяване на оперативно-издирвателна, охранителна, разследваща, информационна, контролна, превантивна, административнонаказателна и административно-обслужваща дейности в граничната зона, в зоните на граничните контролно-пропускателни пунктове, международните летища и пристанища, във вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шелф, българската част на река Дунав и другите гранични реки и водоеми.

Дирекция "Миграция" (ДМ) (чл. 43а, ал. 3, ЗМВР) е структура на МВР за регулиране на миграционните процеси и административния контрол върху пребиваването на чужденците в Република България, противодействие на незаконната миграция на територията на Република България, и за административно обслужване на гражданите на Европейския съюз, гражданите на държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, гражданите на Конфедерация Швейцария, както и членовете на техните семейства, съгласно Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства.

Освен чрез заложеното в ЗЧРБ правомощие на **омбудсмана** 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, тъй като според чл. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи държавите – страни са длъжни да осигуряват правата и свободите по Конвенцията на всички лица под тяхна юрисдикция.



IV. Интервюта и преглед на документи

2. Интервюта със служители на дирекция “Миграция”, МВР

В рамките на проекта бяха проведени 4 интервюта с представители на дирекция „Миграция“ с цел да се установят основните етапи на операцията, рисковете, които съществуват за лицето, което е извеждано, за пасажерите и съпровождащия екип, процедури и обучения. Въпросникът е приложен в Анекс I.

На база на проведените интервюта могат да бъдат направени следните обобщения.

Дирекция “Миграция” е основният административен орган, който подготвя и изпълнява операции със съпровод на граждани на трети страни. Извършват се два типа съпровод: до границата на Република България, в случаи когато има директен полет или до страната на произход, в случаи, когато има транзит. Основно са съпровождани лица от мъжки пол, а в случаите, че се извежда лице от женски пол, поне един от съпровождащите е от същия пол.

Повечето служители не са преминавали специфично обучение за провеждане на принудително връщане, двама са преминали подобно обучение за участие в съвместни мисии на Фронтекс. Всички интервюирани споделят, че е необходимо да се организират обучения, особено за нови служители.

Основните функции на дирекция “Миграция” за подготовката на операциите за принудително извеждане са както следва:

- (i) взаимодействия с дипломатическите и консулски представителства на страните на произход за издаване на документи за път;
- (ii) с МВНР и дипломатическите представителства за издаване на визи за участниците в ескорта;
- (iii) със СДВНЧ за подготовка и извеждане на граждани на трети страни подлежащи на ПАМ;
- (iv) подготовка на резервации за полети и хотел, ако е необходимо;
- (v) уведомление на страната на транзит, ако има такава и осигуряване на разрешение за транзит;
- (vi) уведомление на страната на дестинация за провежданата операция, връщаното лице, датата и часа на пристигане.

Основните етапи на операцията са:

Подготовка на връщането (pre-return) – започва след осигуряване на пасаван от дипломатическото представителство на държавата на произход на лицето се преминава незабавно към подготовка на принудително извеждане със съпровод.



Преди заминаване (pre-departure) – този етап започва в деня на провеждане на операцията в СДВНЧ Бусманци (от тук започват всички принудителни извеждания по въздух, дори и да са настанени в друг център, на пример Любимец, ГТС който подлежи на извеждане е преместван в Бусманци, преди да започне операцията) и отвеждане на лицето до летището. На летището се прави чек-ин и се получава съгласието на капитана да приеме на борда отвежданото лице/а, осъществяват се необходимите проверки на документни и сигурност и се извършва отписване от системата Евродак.

По време на полета (in-flight) – съпроводът се качва първи в самолета и се настанява на последния ред. Отвежданото лице има право да гледа програмата за забавление по време на полета. Той/тя се храни със същата храна като целия съпровод. Ставане и отиване до тоалетна се извършва само с разрешение на ръководителя на операцията. Отиването до тоалетна става със съпровод и без да се затваря плътно вратата.

Транзит (transit) – транзитът е различен във всяка държава. По принцип в полети през страни от ЕС има отделно помещение където отвеждания и съпровода са настанени за периода на престоя. В други държави по време на транзита няма специално помещение и съпроводът се смесва с останалия пътнически поток.

Пристигане в страната на дестинация (arrival at destination) – при пристигане в страната на дестинация се изчаква да слезат всички пасажери и тогава слиза съпроводът. Връщат се личните вещи на лицето. Ако има нужда от медицинска помощ се осигурява. Местните миграционни/гранични служби, които имат отговорност да приемат лицето са уведомен и посрещат или на изхода от самолета или в залата за паспортна проверка. В момента, в който лицето е предадено на местните власти, операцията приключва.

Достойнството на ескортирания се съблюдава във всеки етап на операцията по отвеждане. Употребата на алкохол по време на операцията е абсолютно забранено. Съпровождащите следва да са будни и наблюдателни през цялото време до пристигане в страната на дестинация.

За подготовка на операцията се извършва **оценка на риска** – съвместно със СДВНЧ и с участието на психолози. Прави се в момента, в който лицето е изчерпало всички правни средства и подлежи на извеждане. Определя се дали извежданият има предишна история на съпротива, отказ да сътрудничи или други фактори, които биха могли да доведат до съпротива от негова страна. **Сигурността на извеждания, на останалите пътници и на самия съпровод** се гарантира на база проведената оценка на риска.

Съпроводът се състои от двама души на всеки извеждан, но ако се прецени, че има голям риск, съпровождащите могат да бъдат и трима. Целта е да се осигури сътрудничеството на лицето във всички етапи на операцията, за да протече тя безпроблемно. Прави се и неколкостепенен обиск на лицето и личните вещи преди напускане на СДВНЧ, при скенерите на летището и преди качване в самолета. За да се гарантира безопасността на



BG/RF (3) – 2013

останалите пасажери на полета, съпроводът се качва пръв и слиза последен от самолета и е настанен на последния ред, ако е възможно се блокира реда отпред. Редът на сядане също е определен, като ако лицето е агресивно, то сяда между двама от ескортиращите, в останалите случаи - до прозореца.

Подготовката на съпровода е свързана с разработването на **Оперативен План (ОП)**, който съдържа **детайлите от операцията**: начален час и дата; авиолиния, която ще бъде ползвана; номера на полети; транзит и пристигане; информация за лицето, което ще бъде съпровождано; ръководител и участници в операцията. ОП съдържа и описание на типа **помощни средства**, които могат да бъдат използвани в случай на съпротива или отказ от съдействие. Те включват: пластмасови ленти тип „свински опашки“, текстилно тиксо, текстилни белезници, няма бюджет за закупуване на помощни средства. Използването на физическа сила и тези помощни средства става по преценка на Ръководителя на съпровода и следва да е пропорционално на оказаната съпротива, като в никакъв случай не следва да застрашава живота на лицето, което подлежи на извеждане. Не е позволено нечовешко и уронващо достойнството отношение в никакъв случай.

На база на ОП се провежда **инструктаж** на участниците в операцията, дискутира се оценката на риска и потенциалните проблеми и мерки които да бъдат взети.

Медицински преглед са извършва ако лицето има заболяване или някаква друга причина. Ползва се амбулаторния лист от СДВНЧ. Не винаги се прави fit-to-fly преглед непосредствено преди полета, а само в случаите когато има причина (заболяване, предистория и т.н.).

Според интервюираните, **фазите преди качване в самолета и по време на транзита са най-критични** и при тях е възможно да възникне конфликт и необходимост от употреба на сила. При извеждане от СДВНЧ и при качване в самолета, често извежданото лице разбира реално какво предстои (дори и да е бил предварително уведомен) и може да окаже съпротива или да се опита да осуети операцията. По време на транзита, особено ако е през Европейска страна, лицето може да се опита да избяга с цел да остане там. Това определя по-голямото внимание, отделяно на тези етапи от операцията.

Де-брифингът след провеждане на операцията е неформален, като Ръководителят на операцията споменава, ако някой от служителите не е действал съобразно. В **доклада от операцията**, който става част от цялостното досие на ГТС, се записва, ако е имало случай на употреба на физическа сила или помощни средства или друг възникнал проблем. В интервютата всички участници споделят че не са имали инциденти при операции със съпровод.

Има сериозна **липса на преводачи** в подготовката и провеждането на операциите и цялостния комуникационен процес е затруднен. Ползват се колеги от МВР или другите настанени в СДВНЧ, които владеят български или английски език.



По отношение на **уязвими лица** (малолетни, непълнолетни, бременни жени, и др.) служителите на дирекция „Миграция“ споделят, че няма специфични разпоредби, но на практика не се извършва принудително връщане на уязвими лица.

2. Среща с Омбудсмана на Република България

С цел пълно обхващане на основните институции имащи отговорност към принудителното извеждане и неговия мониторинг беше проведена среща с директора на Дирекция "Национален превантивен механизъм и основни права и свободи на човека" в администрацията на Омбудсмана на Република България и експерт от Дирекцията на 4 юни 2015.

В рамките на срещата бяха обсъдени ролята и функциите на Превантивния механизъм по отношение на наблюдението на принудителното връщане и как на практика се изпълняват те, обученията които са преминали и ресурса, с който разполагат. Обсъдена бе и възможността за включване на не-правителствени организации в изпълнение на мисиите по наблюдение.

3. Преглед на досиета на граждани на трети страни, на които им е наложена ПАМ „принудително отвеждане до границата на Република България“

В рамките на проекта беше осигурен достъп и бяха прегледани 7 досиета на граждани на трети страни, които са били обект на съпровод при принудително извеждане от Дирекция „Миграция“ на МВР до трета страна.

Тези досиета са основен елемент от цялостната документация по принудително извеждане и включват наличната информация за цялостния престой на лицето на територията на страната, предистория на престоя в страната, лични данни възраст, произход, семейно положение, процедури за убежище, ако има такива, както и релевантни съдебни решения или административни решения на ДАБ.

Съдържа се и преписката с дипломатическото или консулско представителство на страната на произход за установяването на самоличността на лицето и за предоставяне на документи за пътуване (пасван).

В досието се съдържа и информация за медицинското състояние на лицето, прегледи (ако такива са били правени), както и предистория на заболявания, медикаменти, които лицето ползва и др.



Съдържат се и финални доклади от проведените операции, в които се споменава, ако е имало усложнения и употреба на физическа сила. Никой от докладите не съдържа описание на ситуация, в която се е наложило употребата на сила.

V. Наблюдение на операции по принудително извеждане

Два експертни екипа, състоящи се от двама наблюдатели участваха в две операции по принудително извеждане със съпровод от дирекция „Миграция“ до Исламабад, Пакистан на 21-23.05.2015 - съпровод на един човек и до Алжир, Алжир 17-18.06.2015 - съпровод на двама души. И двете операции са проведени с редовни пътнически полети с транзит, съответно, през трета страна и през държава – членка на ЕС. В операцията до Пакистан това е през Доха, Катар, а до Алжир - през Рим, Италия.

Наблюдателите бяха преминали специално обучение, обхващащо основните правни аспекти на принудителното извеждане, правата и задълженията на наблюдателите, според съществуващата международна практика, етапите на наблюдение с акценти върху моменти на потенциално напрежение, както и споделен опит от практическо участие в операция по съпровод на гражданин на трета страна с мярка за принудително извеждане. Беше им предоставена първоначална версия на Ръководството, което да ползват и коментират след операцията. В резултат от двете наблюдения бяха съставени аналитични доклади за проведените мисии за принудително извеждане.

Основните резултати от наблюденията и съдържанието на аналитичните доклади могат да бъдат обобщени както следва:

Подготовката на операциите беше извършена с цялостното сътрудничество на дирекция „Миграция“ и ръководителите на операциите.

На наблюдателите бе осигурен достъп до документация по операцията и контакт с извежданите лица. На наблюдателите бе осигурен визуален контакт с извежданите лица във всички етапи на операцията с изключение само на етапа на транспортиране от СДВНЧ “Бусманци” до летище София, когато извежданите са в друго превозно средство.

Отношението към извежданите и в двата съпровода бе уважително, почти приятелско. Няма забелязана проява на унизително, обидно или нечовешко отношение от страна на съпровода в нито един от етапите на операцията по извеждане. Ситуации/случаи на използване на сила от страна на съпровода не са забелязани. Не са използвани и никакви помощни средства по време на двете операции. Единствено насочване на извежданите лица на моменти става с полагане ръка на рамото.



Няма и опити за самонараняване, за нападение срещу участниците в съпровода или срещу пасажерите по време на двете операции.

Виден е стремежът на служителите на дирекция “Миграция” да изпълнят операциите без напрежение и агресия и в изпълнение на съществуващите разпоредби.

Липсата на преводач създава проблеми при комуникация с ескортираното лице/а и може да се окаже ключова при създаване на напрежение или конфликтна ситуация.

Двата доклада за резултатите от наблюдението на двете мисии за принудително извеждане са приложени в Анекс II.

VI. Общи насоки и препоръки

Доразвиване на националната правна рамка, по-специално въвеждане на 20-те принципи на 20те Насоки на Съвета на Европа в евентуален подзаконов акт, уреждащ наблюдението,

Създаване на национален консултативен механизъм по въпросите на наблюдението на принудителното връщане включващ Омбудсмана, представители на МВР и гражданското общество.

Разработване на национални междуинституционални Насоки за провеждане на операции по принудително връщане.

Приемане на Ръководството за наблюдение от механизма и въвеждането му като основен методологически документ за наблюдение.

Необходим е по-дълъг период при планиране на операцията, за да е възможно наблюдателите да се запознаят с досието на ескортирания, за да са подготвени и психически за естеството на операцията (например 2 седмици).

Да се осигури на наблюдателите предварителен достъп до досието на ГТС, до документацията от медицинските прегледи, както и до Оперативния план на съпровода.

Необходимо е специално обучение на конвоиращите служители за предварително профилиране и установяване фактори на уязвимост.



ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ВРЪЩАНЕ



ВГ/ВР (3) – 2013

За издаване на визи за трети страни на дестинация за наблюдателите е необходимо регламентирано сътрудничество с МВНР в процедура по издаване на вербална нота, в която са включени и наблюдателите като официални лица.

Целесъобразно е нормативно да се уреди възможността наблюдателите да се движат съвместно с ГТС по време на всички етапи на операцията и конкретно - при придвижването от СДВНЧ до летище София.

Докладът на наблюдателя да стане част от финалния доклад по операцията за извеждане.



Анекс I. Въпросник за интервю с представители на дирекция „Миграция“, МВР

1. През какви обучения за провеждане на операции по принудително връщане сте преминали? Какво представляват те?
2. В какво се изразява подготовката на операциите? Какви задължителни елементи има? Каква е вашата роля?
3. По какъв начин се извършва оценката на риска? Кой отговаря за тази оценка? Кога се прави?
4. Какви са допълнителните методи и средства, които използвате в случаи на проява на агресия от страна на извежданото лице?
5. По какъв начин е осигурена безопасността на лицето по време на различните етапи на операцията?
6. По какъв начин е осигурена безопасността на ескортиращите по време на различните етапи на операцията?
7. По какъв начин е осигурена безопасността на останалите пасажери по време на полета и на транзита?
8. Какви са процедурите, които спазвате при извеждане на лицето от СДВНЧ, за да бъде транспортирано до летището?
9. Има ли особености при преминаване на проверките на летището? Ако да – какви са те?
10. По какъв начин се извършва качването на конвоя на борда на самолета? Лицето има ли контакт с останалите пътници?
11. Какви са допълнителните методи и средства, които използвате в случаи на проява на агресия от страна на извежданото лице по време на полета?



BG/RF (3) – 2013

12. Има ли специални процедури по време на транзита? Ако да – какви са те?
13. Как се осъществява посрещането при пристигането в страната на произход?
14. Възможно ли е властите в страната на произход да откажат достъп за влизане на лицето? Ако да – по какви причини и как се процедира в този случай?
15. Какво представлява де-брифинга след операцията? Кой участва в него и какво се дискутира?
16. Каква информация се съдържа в докладите, които се изготвят след края на операцията?
17. Съществуват ли специфични разпоредби по отношение извеждането на представители на уязвими групи (напр. непълнолетни и малолетни лица, бременни жени и др.)? Ако да – какво гласят те?
18. Кой етап от операцията бихте окарачили като най-критичен? Защо?
19. На кои етапи е възможно операцията да бъде прекратена? Ако да – каква е процедурата?
20. Ако сме пропуснали да коментираме и желаете да споделите нещо важно по отношение на операциите?



Анекс II. Доклади от наблюдение на операции по принудително извеждане

Аналитичен доклад от наблюдение по принудително връщане, Исламабад, Пакистан, 20-21 май 2015г.

I. Информация за операцията и лицето, което е извеждано-данни за лицето, дата, маршрут

Извежданото лице– Гайсар Шахзад (Qaizar Shahzad) е родено през 1985 г. и е от село, намиращо се близо до Исламабад. Истинската му самоличност е установена едва при трета проверка. Извеждането е без забрана за връщане (условие, спомогнало да се убеди ГТС да сътрудничи), която се прилага по преценка и не е винаги задължителна.

Операцията по извеждане на незаконно пребиваващия гражданин на трета страна (ГТС) Гайсар Шахзад от служителите на Дирекция „Миграция“ към МВР Мирослав Духалов (ръководител на конвоя (РК)) и Димитър Изов, се осъществи по въздушен път на датите 20 и 21 май, 2015 г., с дестинация на връщането: Исламабад, Пакистан. 1 извеждан – двама души ескорт. Предварително се прави анализ на риска и ако се прецени наличието на риск или заплахата може да има по-сериозен ескорт.

Наблюдението на принудителното връщане на ГТС се проведе в рамките на съвместен проект между Центъра за изследване на демокрацията (ЦИД) и МВР от екип, съставен от ръководителя на проекта Ива Александрова и Цветко Цанковски (фондация „Група за подкрепа на бежанци“), в качеството му на външен консултант.

Използвани бяха полети на авиокомпания Qatar Airways с маршрут София-Доха (20 май, 2015г., 17:45ч.) и Доха-Исламабад (21 май, 2015г. 23:50ч.). Транзитният престой се осъществи на международното летище в Доха, Катар и продължи приблизително два (2) часа.

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

1. Подготовка на операцията

46

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.



BG/RF (3) – 2013

Подготовката за операцията започна веднага след уведомление от МВР, но изключително краткия срок и необходимостта да се подготвят документи за виза и полети, ограничи възможността за запознаване с документацията по случая предварително (досие на извеждания, план на операцията, медицинско досие, среща с извеждания).

По информация от конвоиращите, ГТС е било декларирано **fit-to-fly** в Специалния дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) „Бусманци“, след изпълнение на процедурните изисквания за извършване на извеждане и при ситуация на доброволно връщане, при наличието на преводач, наблюдение и профилиране на ГТС.

2. Отвеждане до летището

Отвеждането на ГТС до летище „София“ от Специалния дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) „Бусманци“ се извърши от Димитър Изов, служител на Дирекция „Миграция“ към МВР. Поради логистични затруднения, възпрепятствали наблюдението на предварителната фаза на извеждането на ГТС от СДВНЧ „Бусманци“ и, първоначалният контакт на екипа от наблюдатели с ГТС се осъществи пред гишето за чекиране на авиолинии Qatar Airways на Терминал II на летище „София“, в присъствието на Мирослав Духалов, РК.

Конвоят не носеше специални жилетки, ленти или други означителни знаци, а прошнуровани пластмасови баджове, които бяха извадени на показ на територията на Терминал II на летище „София“.

Извеждания не бе с белезници или ограничаван в движенията си, ходи сам и носи раницата си без външна помощ. Принудителни средства (пластмасови/текстилни белезници и т.н.) не бяха използвани, тъй като според г-н Духалов предварителното профилиране на г-н Шахзад, интервютата с последния и естеството на доброволното му връщане не предполагаха вероятност за прояви на агресия.

Гайсар Шахзад бе в привидно спокойно състояние на духа, кооперативен и усмихващ се в отделни моменти. Поведението на тялото предполагаше установено доверие към конвоиращите, но бе очевидно и известно напрежение и притеснение, обяснимо предвид на характера на предстоящото пътуване.

Впечатление направи липсата на преводач, която бе най-осезателна по време на контакта на конвоя с представителите на авиолинията. Очевидното приятелско и на моменти шеговито и шумно общуване бе в контраст с контекста на ситуацията и би могло да се интерпретира погрешно от ГТС в определено психическо състояние. Липсата на преводач възпрепятства и представянето на екипа на наблюдатели на ГТС и



BG/RF (3) – 2013

интервюирането на ГТС за евентуални инциденти при предходните фази на извеждането му. Подобни представяне и кратко интервю бяха извършени по време на транзитната фаза, с езиков превод от страна на временно придружаващия представител на международното летище в Доха. Работният език на конвоиращите бе български, а контакт с ГТС се извършваше чрез единични думи на английски език и предимно: с жестове.

На наблюдателите направи впечатление и физическия контакт м/у г-н Изов и г-н Шахзад, изразен в полагане на лявата ръка на първия (дясностоящ) върху лявото рамо на втория и използван почти постоянно за „напътствие“ по време на придвижването през Терминал II към лабораторията на ЕВРОДАК и по-нататък към самолета на Qatar Airways. Допирът бе „внимателен“, с липса на рязкост и/или насилие, и очевидно вече възприет от г-н Шахзад. Същият физически контакт присъстваше и в транзитната фаза на връщането на ГТС, както и по време на втория полет и предаването на връщаното лице на местните власти в Исламабад, Пакистан.

Единствената забелязана проява на агресивност на този етап от придружаването бе от страна на български гражданин, представител на Катарските авиолинии, който при навлизане в зоната за митническа проверка на багажа рязко и безцеремонно изтръгна бутилката с вода на г-н Шахзад за да я изхвърли в контейнер за боклук.

Поведението на представителите на дирекции „Митници“ и „Гранична полиция“, както и на екипа, извършващ дактилоскопичната процедура в лабораторията на ЕВРОДАК бе оперативно, но е възможно и това да е било под влияние на присъствието на наблюдателите от проекта.

3. По време на полета (София-Доха)

Екипажът на първия полет (София-Доха) бе предварително уведомен за извеждането на ГТС и настаня групата след въвеждане на останалите пътници, като я разположи в дъното на самолета. Броят свободни места позволи оставянето на два свободни реда между конвоя и наблюдателите, и останалите пътници. Самият ГТС бе настанен до прозореца, а двамата конвоиращи заеха местата до него. Наблюдателите бяха разположени на същия ред в съседната колона, с отлична възможност за пряк визуален контакт с конвоя.

Липсата на преводач бе забелязана отново в началото на полета, при прожектирането на стандартния филм за безопасност и екстремни ситуации. Видеоето бе озвучено и субтитрирано на арабски, но (за разлика от втория полет, Доха-Исламабад) нямаше вариант на урду, синдхи и т.н., характерните езици за страната на произход на ГТС.

Освен ако конвоиращите не са били предварително запознати с наличието/отсъствието на алергии, диетични навици и религиозни особености на хранене, ГТС не бе запитан (и



BG/RF (3) – 2013

предвид на отсъствието на преводач) за предпочитанията си за избор на сервираната в самолета храна, и му бе поръчана същата като тази на ескортиращите и наблюдателите. Предвид на предварителното профилиране за агресивност и направената оценка за риска (по думите на РК) бе допуснато ползването на предоставените метални прибори, с изключение на вилницата.

При завеждане на ГТС до тоалетната в съседство до заетите от конвоя места, РК взе решение да не извърши изискваното по протокол блокиране на вратата с крак (с оглед осигуряване безопасност на конвоирания и конвоя, и т.н.), поради присъствието в непосредствена близост на хранещите се стюардеси, както и възможността за визуален контакт между последните и ГТС, което би било в нарушение на религията и/или културата на ГТС. РК коментира, че решението е било взето с оглед на предварителното профилиране на ГТС и оценката на риска.

На ГТС бе осигурен достъп и ползване на двата (2) лични апарата за телекомуникация в безопасен за полета модус, както и до опцията за електронно забавление (front seat touch-screen monitor) в самолета.

По време на целия полет конвоиращите и наблюдателите бяха будни, независимо от състоянието на ГТС.

След кацането в Доха конвоя изчака останалите пътници да напуснат самолета и бе посрещнат от представители на охраната на летището. Бе забелязано по-рязко посягане към ГТС от страна на един от последните, но РК блокира жеста с преместване на тялото си между двамата.

4. Транзит

При митническия контрол на летището в Доха се появи специален придружител, с помощта на който бе установен контакт на разбираем за ГТС език. Последният заяви пред наблюдателите, че не е бил обект на агресия или инциденти по време на предварителната фаза на извеждане в СДВНЧ и, че е бил информиран за естеството на тяхното присъствие.

Специалният придружител заведе конвоя до гейта за втория полет, след което напусна периметъра и не се завърна до края на пребиваването на територията на летището. Специална зона за пребиваване на ГТС и конвоя не бе предоставена.

РК позволи, а г-н Изов придружи ГТС до специалното помещение за пушене. Както и по време на придвижванията до този момент, физическият контакт между двамата се



BG/RF (3) – 2013

изразяваше в напътствие чрез полагане и задържане върху рамото на ГТС на ръката на конвоирация.

При предаването на протоколните 50 (петдесет) евро не стана ясно дали ГТС е наясно с предназначението им: отново, поради липсата на преводач. ГТС направи опит да върне предоставените му парични средства (за транспорт, престой и т.н., след пристигане в страната на дестинация), но РК вежливо настоя ГТС да задържи парите. Комуникацията бе извършена с помощта на жестове.

5. Втори полет

Вторият полет не се различаваше съществено от първия, освен по отсъствието на свободни редове и места.

При втория полет, бе осигурено качването първо на конвоя. Според стюарда на самолета, представителството на авиолинията в Доха не бе уведомило екипажа за нуждите на извеждането, но успя да осигури три места в дъното на самолета за конвоя. Наблюдателите бяха настанени на различни от определените в билетите места, с оглед осигуряването на визуален контакт към конвоя.

По време на целия полет поне един от конвоиращите и един от наблюдателите бяха будни, независимо от състоянието на ГТС.

6. Пристигане

Конвоят напусна самолета последен и бе превозен до митническия контрол на летището в Исламабад с отделен автобус и специална охрана. На ГТС, конвоиращите и наблюдателите бе осигурено експресно преминаване през паспортен контрол.

След отделянето от конвоя и отвеждането на ГТС от местните власти в остъклен периметър с ограничен достъп, контактът (и визуален) с ГТС от страна на конвоиращите бе преустановен.

III. Описание на ситуации/ случаи на нарушаване правата на ГТС

Ситуации/случаи на нарушаване правата на ГТС от страна на конвоиращите не бяха забелязани.



Впечатление, обаче, направиха:

- липсата на преводач;
- сравнително неуважителното и агресивно поведение на български представител на катарската авиолиния (рязко отнемане на бутилката с вода на ГТС при багажен контрол на Терминал II в летище “София“);
- високомерното отношение към ГТС на специалния придружител на летището в Доха.

IV. Описание на ситуации/ случаи на използване на сила

Ситуации/случаи на използване на сила от страна на конвоиращите не бяха забелязани.

Не бяха използвани помощни средства, употреба на сила или обидно отношение от страна на конвоиращите. Впечатление, обаче, направи припряността и сдържаната агресия при отвеждането на ГТС от страна на местните власти на летище „Бенадир Бхудо“ в Исламабад. Забелязано бе по-грубо сбутване и дърпане за ръка.

V. Препоръки

Важно е да се отбележи, че РК осигури на наблюдателите пълно съдействие във всички фази и проблемите в началото бяха компенсирани с показването на операционния план, методите за задържане, т.н.

- Препоръчително е да се осигури предварителен достъп до досието на ГТС, както и до Оперативния план на конвойа преди началото на операцията.
- При определяне на датата на извеждане на ГТС е необходимо съобразяване с времевите рамки за осигуряване на необходимите визи за съответните държави-дестинации, за да се предотврати възпрепятстване на осъществяването на дадена операция.
- Вътрешните правила на МВР забраняват присъствието на цивилни лица (в случая: на



BG/RF (3) – 2013

наблюдателите от проекта) в служебния автомобил, отвеждащ ГТС от центъра за временно настаняване до първоначалната точка на пътуването (в случая: летище „София“), което възпрепятства наблюдението в този етап от операцията. Да се предложат необходимите промени във вътрешните правила в тази насока.

- Необходимо е специално обучение на конвоиращите служители за предварително профилиране и установяване фактори на уязвимост. Необходимо е по-дълъг период при планиране на операцията, за да е възможно наблюдателите да се запознаят с досието на ескортирания, за да са подготвени и психически за естеството на операцията.

- Издаване на визи – необходимо е закрепено сътрудничество с МВнР в процедура по издаване на вербална нота в която са включени и наблюдателите като официални лица. Това следва да се уреди в процедурата.

- Докладът на наблюдателя да стане част от финалния доклад за операцията по извеждане.

- Да се определи срок за изпълнение на операцията, например 2 седмици след нотификацията, за да може наблюдателите да се подготвят.



Аналитичен доклад от наблюдение по принудително връщане, Алжир, Алжир, 17-18 юни, 2015г.

Наблюдението на принудителното връщане на ГТС се проведе в рамките на съвместен проект между Центъра за изследване на демокрация (ЦИД) и МВР от екип, съставен от външни експерти от партниращата организация Си Ви Ес – България Катерина Стоянова и Петко Циков.

I. Информация за операцията и лицето, което е извеждано-данни за лицето, дата, маршрут

Операцията по извеждане на незаконно пребиваващите граждани на трета страна (ГТС) Махди Мохамед Джилали (MANDI MOHAMED DJILLALI) и Салим Кида (SALIM KHIDA) се извърши от служителите на Дирекция „Миграция“ към МВР Наско Атанасов (ръководител на конвоя (РК), Димитър Изов, Живко Христов и още един съпровождащ се осъществи по въздушен път на датите 17 и 18 юни 2015 г., с дестинация на връщането: Алжир (с прекачване в Рим, Италия). Тъй като извежданите лица бяха две, ескортът беше от четирима представители на Дирекция „Миграция“ към МВР. Извежданите лица бяха с мярка **експулсиране**, като на г-н Джилали беше наложена и **забрана за връщане**. Непосредствено преди мисията, завеждащия отдел в дирекция „Миграция“ поиска среща с наблюдателите. Предварително е бил направен анализ на риска, според който вероятността г-н Джилали да направи опит за бягство при пристигането си в Рим е била голяма. Това бе изтъкнато като причина за молбата на завеждащия отдела наблюдателите да не влизат в прекален контакт с лицето по време на мисията. По-късно стана ясно, че лицето не е наясно с наложената му забрана за връщане.

Махди Мохамед Джилали е роден през 1982г. в Алжир. Според представената документация има роднини във Франция. През 2014г. е излежавал ефективна присъда в Централен Софийски затвор, поради опит за незаконно напускане на територията на Република България. Преценката на наблюдателите е, че лицето говори и разбира само разговорен български език и за осмисляне на по-сложни процедури и писмени текстове има нужда от преводач. По време на мисията превод му беше осигуряван от другото извеждано лице, когато това беше необходимо. Според служителите на МВР при подписване на ПАМ лицето е било запознато с текста и му е бил осигурен превод, но наблюденията ни показаха, че лицето не е наясно, че има наложена забрана за връщане.

Салим Кида е роден през 1974г. в Алжир. Лицето е пристигнало в България през 1994 г. Говори и разбира български език на ниво, което според преценката на наблюдателите не налага присъствие на преводач.



Използвани бяха полети на авиокомпаниите Al italia Turkish Airways с маршрут София-Рим-Алжир (17 юни, 2015г., 19:05 ч.) и Алжир – Истанбул - София (18 юни, 2015г. 00:55ч.). Транзитният престой се осъществи на международното летище в Рим, Италия и продължи приблизително три (3) часа, поради забавяне на полета.

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

1. Подготовка на операцията

Подготовката за операцията започна веднага след уведомление от МВР, като беше направена предварителна среща между представители на МВР, ръководителя на проекта – Ива Александрова и един от двамата наблюдатели – Петко Циков. Целта на срещата бе запознаване на екипа и с детайлите по операцията (досиета на извежданите). Срещата се проведе на 12.06 в Дирекция „Миграция“ към МВР.

В деня на операцията (17.06) наблюдателите се срещнаха с екипа в Дирекция „Миграция“ към МВР, където беше представен достъп до досиетата на извежданите лица, но не беше позволено копирането. Докато наблюдателите преглеждат документацията можеха да задават въпроси на РК, който беше изключително отзивчив и добронамерен. Наблюдателите бяха повикани за кратка среща с директора на отдела, който ни помоли да не разговаряме с отвежданите по време на операцията. След кратко обсъждане наблюдателите обясниха, че ще се представят и ще задават въпроси на извежданите само според предварително проведения ни инструктаж, касаещи състоянието на извежданите – което е и цел на настоящото наблюдение, разбира се с оглед на ситуацията и без да възпрепятстват дейността на служителите на МВР. Наблюдателите се запознаха с членовете на ескорта, не им беше представен план на операцията в писмен вид, но ръководителят начерта основните моменти в извеждането и сподели опасенията си (предполага се вследствие проведената оценка на риска) от евентуално бягство на г-н Джилали.

След срещата и запознаване с документите наблюдателите откарани в СДВНЧ „Бусманци“, като ескортът пътуваше с бус, а наблюдателите – с кола на МВР, управлявана от Мирослав Духалов. Операцията започна в Специалния дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) „Бусманци“, откъдето лицата бяха заявени за извеждане в 16:30 ч. Извежданите бяха развълнувани, но контактни. Според психолога на дома, с който се срещнаха наблюдателите те са спокойни. Оценката на екипа беше, че лицата разбират и говорят сравнително добре български, ето защо не беше осигурен преводач. Често се налагаше г-н Кида, който владее по-добре български да превежда и обяснява на г-н Джилали.



Помещението, в което изчакваха извежданите беше просторно и добре осветено, с камери и възможност за визуален контакт между извежданите и другите обитатели на дома, които бяха дошли да ги изпратят. Бяха им върнати личните вещи, билет и застраховка за пътуване, получиха еднократна финансова помощ в размер на 50 евро и се подписаха. Лицата подписаха протокол, че са получили всичко, като им беше обяснено накратко какво точно подписват.

Беше направен кратък медицински преглед на лицата, за да се установи дали са годни да летят (**fit-to-fly**), а предварително е била проведена среща с психолог. Според лекаря по време на прегледа се мери кръвното на извежданите и им се задават въпроси оценяващи общото им физическо състояние. Лицата са били предварително обезпаразитени. По време на прегледа нямаше присъствие на преводач. След кратък разговор с лекаря установихме, че лицата нямат хронични заболявания. При постъпване в дома г-н Джилали е заявил за наличие на астма в много ранна детска възраст, но според лекаря наблюдението на лицето е показало, че симптоми за подобно заболяване не са отчетени и твърдението на лицето е вписано в документацията под въпрос.

Отношението на служителите в СДВНЧ към извежданите беше доста приятелско, разменяха се шегички и пожелания. Това отношение се запази и от ескортиращите служители на Дирекция „Миграция“ към МВР през цялата операция. На наблюдателите беше осигурен пълен достъп до всички моменти в процедурата, допълнителни обяснения бяха предлагани във всеки един момент, както от ръководителя на операцията, така и от служителите на СДВНЧ. Наблюдателите имаха възможност още на този етап да се представят на извежданите лица и да обяснят естеството на участието си в операцията. Направи ни впечатление, че към този момент г-н Кида е видимо тъжен, сподели че е нямал късмет и 21г. е бил в България. Г-н Джилали беше видимо по-нервен, но каза, че всичко е наред. В следствие от проведен между него и един от ескортиращите служители разговор установихме, че той не е наясно със забраната си за връщане. Преди напускане на СДВНЧ, РК даде възможност на извежданите да изпуснат по една цигара и използва момента да разкаже случай на заловено наскоро лице, което е върнато в България. Беше даден и пример с това как не е възможно да не бъдеш заловен от Френските власти, ако избягаш във Франция (г-н Джилали има роднини във Франция). Последните две не бяха проява на психологически натиск, а по-скоро тактика за разколебаване на извежданите лица при евентуално желание за бягство.

Поради недостиг на време не беше направен инструктаж. РК Атанасов ни увери, че неговият екип е инструктиран предварително, а ние – в качество си на наблюдатели ще бъдем инструктирани в движение. Този подход ни най-малко не затрудни работата на наблюдателите, по време на цялата операция се радвахме на засиленото внимание на РК : подходът на РК е оценен като професионален и съобразен със ситуацията.



2. Отвеждане до летището

Отвеждането на ГТС до летище „София“ от Специалния дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) „Бусманци“ се извърши от РК Наско Атанасов и неговия екип служители на Дирекция „Миграция“ към МВР, като за целта бе използван специален микробус. Наблюдателите пътуваха в отделна кола на МВР.

Докато извежданите изчакваха в микробуса, РК Атанасов уведоми охраната на Терминал II на летище „София“ и заедно с наблюдателите придвижи документите на екипа на гишетото за чекиране на съответната авиокомпания. На конвоя бяха осигурени последните с три реда на самолета, а празен ред го отделяше от останалите пътници.

Конвоят не носеше специални жилетки, ленти или други означителни знаци, а прошнуровани пластмасови баджове, с които се идентифицираха на територията на Терминал II на летище „София“. Извежданите не бяха с белезници, а ескорт а не ограничаваше в движенията им, те бяха придружавани отблизо и единственият физически контакт се изразяваше е полагане на ръка на гърба или насочване чрез леко прихващане на извежданите в горната част на ръката. Принудителни средства (пластмасови/текстилни белезници и т.н.) не бяха използвани.

Извежданите бяха спокойни, кооперативни и в разговор потвърдиха, че пътят до летището е минал добре, но са тъжни и България ще им липсва. Поведението на тялото и на двамата предполагаше установено доверие към конвоиращите, но бе очевидно и известно унижение и притеснение, обяснимо предвид на характера на предстоящото пътуване. Шегите и разговорите между конвоиращите и извежданите продължаваха и тук- групата почти изглеждаше като нормална мъжка компания, която пътува. Липсата на езикова бариера и помощта на г-н Кида, когато се налагаше направи комуникацията безпрепятствена.

Не беше забелязано специално или унижително отношение към ескортираните при проверката на ръчния багаж от страна на гранична полиция. Ескортираните бяха отведени в стаята на ЕВРОДАК, където един по един бяха регистрирани в присъствието на един от наблюдателите – Катерина Стоянова. Поведението на представителите на дирекции „Митници“ и „Гранична полиция“, както и на екипа, извършващ дактилоскопичната процедура в лабораторията на ЕВРОДАК бе оперативно, служителите бяха усмихнати и дружелюбни с извежданите.

След това извежданите бяха уведомени, че трябва да минат през рутинен обиск и бяха отведени в специално помещение на гранична полиция за обиск, като един от наблюдателите – Петко Циков присъстваше в стаята. Обискът много приличаше на вече



направения обиск от служителите на гранична полиция малко по-рано, с тази разлика, че много подробно беше проверен ръчния багаж на лицата (включително разлистване на списания и тетрадки). През цялото време полицаите и ескортираните разговаряха приятелски и непринудено. Разговорите се свеждаха предимно до битови въпроси като например, кога ще има време за пушене. Конвоиращите се държаха хуманно с ескортираните, като им правеха малки услуги, като купуване на цигари и кафе например. Извежданите ГТС имаха възможност да разговарят по телефона, но не им беше позволено да използват камера. Те изглеждаха по-скоро тъжни, отколкото неспокойни.

Физическият контакт между извежданите и конвоиращите беше изразен в полагане на ръка върху гърба и „напътствие“ чрез придържане на горната част на ръката от време на време: по време на придвижването през Терминал II към лабораторията на ЕВРОДАК и по-нататък към самолета. Допирът бе „внимателен“, с липса на рязкост и/или насилие, и очевидно вече възприет от извежданите. Същият физически контакт присъстваше и в транзитната фаза на връщането на ГТС, както и по време на втория полет.

3. По време на полета (София-Рим)

Екипажът на първия полет (София-Рим) бе предварително уведомен за извеждането на ГТС и настана групата преди въвеждане на останалите пътници, като я разположи в дъното на самолета. Броят свободни места позволи оставянето на свободен ред между конвоя и наблюдателите, и останалите пътници. Самите ГТС бяха настанени на последния ред от двете страни до прозореца, а четиримата конвоиращи заеха местата до тях. Наблюдателите бяха разположени по един във всяка колона до пътеката отлична възможност за пряк визуален контакт с конвоя.

Извежданите получиха същото обслужване като останалите пътници – напитки по желание и възможност за избор между солени и сладки крекери.

Завеждане на г-н Джилали до тоалетната в съседство до заетите от конвоя места беше извършено според протокола, а именно блокиране на вратата с крак (с оглед осигуряване безопасност на конвоирания и конвоя, и т.н.). По време на целия полет конвоиращите и наблюдателите бяха будни, независимо от състоянието на двамата ГТС.

След кацането в Рим конвоят изчака останалите пътници да напуснат самолета и РК помоли за отделен автобус за конвоя, който беше предоставен. Конвоят не беше посрещнат от представители на охраната на летището и се наложи РК да поведе конвоя към познатите му стаи за изчакване вдясно от гишетата за паспортен контрол. При появата на големи групи РК дискретно подкани конвоя да изчака встрани, в кръг, без възможност на извежданите лица да имат пряк контакт с преминаващата група. РК коментира, че в повечето случаи никой не ги посреща на това летище и предупреди, че



е вероятно италианските миграционни служби да прикачат към конвоя още лица за извеждане.

4. Транзит - Рим

Вдясно от гишетата за паспортен контрол се намираще стаята за изчакване. РК предостави на италианския служител пасаваните на извежданите и обясни на английски кои са членовете на конвоя. На наблюдателите направи впечатление, че италианският служител почти не говори английски. Конвоят беше поканен в стаята за изчакване, като РК и един от наблюдателите предварително я огледаха. Тя се състоеше от две помещения свързани със стъкло. РК помоли да бъде извикан служител на отдел миграция, който се помещава на горния етаж.

Докато изчаквахме появата му извежданите имаха възможност да пушат, пият кафе и безалкохолни, както и да се нахранят – по единично бяха придружени до автомата за храни и напитки, както и до тоалетната. Направи впечатление помощта, която конвоиращите оказаха на г-н Кида при избора му на храна – последният не яде месо. Те се увериха, че в сандвича на г-н Джилали няма свинско месо, което показва уважение към културните особености на извеждания с цел безпрепятствено протичане на операцията.

РК се увери, че извежданите изхвърлят всички опасни предмети – бъркалки, метални кутии и др. при напускане на стаята. При появата на миграционния служител стана ясно, че италианските власти зачисляват още шест лица за извеждане. РК обясни кои са членовете на конвоя, което доведе до нервност и раздразнителност на италианския служител. Той дръпна навън РК и според РК е искал да знае от коя международна организация са наблюдателите, какво наблюдават, кого наблюдават, защо италианските власти не са уведомени. РК го е уверил, че наблюдателите са от българска НПО и единствен следят за работата на българския екип. Миграционният служител взе бордните карти и паспортите на конвоя и след около 20 мин. се върна и заведе конвоя до специално подготвения автобус и до самия самолет, уверявайки се, че конвоят е заел определените места в дъното на самолета. Няколко минути по-късно бяха доведени и другите шест алжирски граждани и бяха разпръснати на различни места в самолета. Полетът имаше закъснение от около 1 ч. и 30 мин.

5. Втори полет (Рим-Алжир)

Вторият полет не се различаваше съществено от първия. Г-н Кида помоли за възможност да седне до г-н Джилали, за да се подкрепят и да си споделят. РК уважи това желание – двамата извеждани заеха вътрешните две места на последния ред, а до тях се сменяха



ескортиращите. Наблюдателите бяха на същия ред от другата страна с възможност за пряк визуален контакт. Предният ред беше зает от другите ескортиращи.

Г-н Джилали прекара по-голяма част от полета с броеница и молитвеник и в разговори с г-н Кида. Видимо вътрешното му напрежение растеше и той ставаше неспокоен и все по-отчаян.

Завеждане на г-н Джилали до тоалетната в съседство до заетите от конвоя места беше извършено според протокола, а именно блокиране на вратата с крак. При завеждането на г-н Кида до тоалетна РК взе решение да не извърши изискваното по протокол блокиране на вратата с крак. РК коментира, че решението е било взето с оглед на това, че врата разполага с механизъм за отблокиране на заключването от външната страна.

Извежданите получиха същото обслужване като останалите пътници – напитки по желание и възможност за избор между солени и сладки крекери.

По време на целия полет поне един от конвоиращите и един от наблюдателите бяха будни, независимо от състоянието на ГТС. Непринудените разговори между конвоиращите и извежданите продължиха и по време на този полет.

6. Пристигане

Конвойт напусна самолета последен, а представител на алжирските власти посреща конвоя на летището в Алжир. Той носеше бордните карти на служителите на МВР, а след като беше помолен – оказва съдействие за издаване на бордни карти и на наблюдателите. След попълване на специални адресни карти и получаване на печат, ескортираните бяха предадени на представителя на властите.

III. Описание на ситуации/ случаи на нарушаване правата на ГТС
Ситуации/случаи на нарушаване правата на ГТС от страна на конвоиращите не бяха забелязани.

Впечатление, обаче, направиха:

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.



- незнанието на г-н Джилали относно забраната за връщане в България
- Агресивното поведение на италианския миграционен служител спрямо наблюдателите

IV. Описание на ситуации/ случаи на използване на сила

Ситуации/случаи на използване на сила от страна на конвоиращите не бяха забелязани. Не бяха използвани помощни средства, употреба на сила или обидно отношение от страна на конвоиращите.

V. Препоръки

Важно е да се отбележи, че РК осигури на наблюдателите пълно съдействие във всички фази и въпреки, че не беше показан операционен план или направен инструктаж, всяко действие беше предварително разяснявано на наблюдателите и извежданите в движение.

- Извежданите да бъдат уведомявани за наложената им мярка, право което те имат без оглед на това дали ситуацията по извеждането ще бъде усложнена

- Нуждата от на преводач при подписване на ПАМ и други юридически документи

- Вътрешните правила на МВР забраняват присъствието на цивилни лица (в случая: на наблюдателите от проекта) в служебния автомобил, отвеждащ ГТС от центъра за временно настаняване до първоначалната точка на пътуването (в случая: летище „София“), което възпрепятства наблюдението в този етап от операцията. Да се предложат необходимите промени във вътрешните правила в тази насока

- Докладът на наблюдателя да стане част от финалния доклад

- Да се определи срок за изпълнение на операцията, 2 седмици след нотификацията, за да се подготвят наблюдателите.