

**НАБЛЮДЕНИЕ НА ОПЕРАЦИИ ПО
ПРИНУДИТЕЛНО ВРЪЩАНЕ В
БЪЛГАРИЯ**

ЗАКЛЮЧИТЕЛЕН АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД

Настоящият доклад представя обобщение и анализ на данните от независимо наблюдение на 15 операции по принудително връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, осъществено в периода август 2016 – декември 2018 г. Докладът е първи по рода си анализ на данни от операции по принудително връщане в България и извежда препоръки за изграждането на национален механизъм за наблюдение на принудителното връщане, оптимизиране на процеса на наблюдение и пълноценно изпълнение на неговите цели. Наблюдението на 15 операции е извършено като елемент от изпълнението на ангажимента на България да създаде система за наблюдение на принудителното връщане, въведен в българското законодателство през 2013 г. в съответствие с Директива 2008/115/ЕО.

Автори:

Д-р Мила Манчева, Директор, Социологическа програма, Център за изследване на демокрацията
Лилия Драгоева, Анализатор, Социологическа програма, Център за изследване на демокрацията



*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на
Фонд „Убежище, миграция и интеграция“, 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.*

© 2018, Всички права запазени.

Център за изследване на демокрацията

София 1113, ул. „Александър Жендов“ № 5

тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233

www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ:

Политиката на ЕС и на България в областта на връщането.....	3
Ефективност в изпълнението на Общата европейска политика по връщането.....	4
Политика и практика на ЕС в областта на наблюдение на принудителното връщане ..	8
Наблюдение на принудителното връщане в България	11
Характер на извършените наблюдения	12
Технология на наблюдението и затруднения в пълноценното му осъществяване.....	14
Препоръки	18
Оптимизиране възможностите за пълноценно наблюдение на принудителното връщане	18
Изпълнение на операции по принудително извеждане, в съответствие със спазване основните права и зачитане достойнството на връщаните лица	20
Създаване на Механизъм за наблюдение на принудителното връщане	21
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Фази на операцията по принудително връщане	23
Фаза 1: Преди извеждане (pre-return).....	23
Фаза 2: Преди заминаване (pre-departure)	24
Фаза 3: Пътуване (in-flight)	24
Фаза 4: Пристигане (arrival)	25
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Обобщение на данните от реализираните 15 наблюдения на операции по принудително връщане.....	26

Политиката на ЕС и на България в областта на връщането

Въпросът за наблюдението на принудителното връщане е част от общата европейска политика в областта на връщането, което се разглежда като един от важните приоритети в общата миграционна политика на Съюза.

Темата за връщането в страните им на произход на граждани на трети страни, които нямат право да пребивават в страните от ЕС, е водеща във формулирането на цялостната стратегия в областта на миграцията на Съюза. Въпросът за важноста на връщането като инструмент за намаляване на нередовната миграция и каналджийството, както и въпросът за подобряване на системите за осъществяване на връщането (доброволно или принудително) се дискутират в основополагащи документи на Съюза като *Европейската програма за миграцията (2015)*, *Планът за действие в областта на връщането в ЕС (2015, 2017)*, *Планът за действие на ЕС срещу каналджийството на мигранти 2015 – 2020 (2015)*, както и *Наръчникът за връщането (2015, 2017)*. В основата си политиката в областта на връщането на Съюза е насочена към увеличаване нивата на връщани лица спрямо общия брой издадени решения за връщане чрез подпомагане капацитета на страните членки и в сътрудничество и при оказване на подкрепа на страните на произход и на транзитно преминаване. Няколко са водещите предизвикателства пред постигането на тази цел, идентифицирани в посочените документи: необходимостта от повишаване ефективността на системата на ЕС за връщане на нередовни мигранти; необходимостта от въвеждане на практики за стимулиране на връщането, консистентни за всички членки на ЕС (реинтеграционни мерки); засилване на механизмите за осъществяване на съвместни операции по връщане; прибягване към задържането като легитимна, но последна мярка за предотвратяване на вторични движения в ЕС. Идентифицираните външни предизвикателства пред осъществяването на ефективна политика по връщане включват: необходимостта от засилване на сътрудничеството с трети страни на произход за реадмисия, отстраняване на пречките за изпълнението на съществуващи вече реадмисионни спогодби, подписване на нови реадмисионни споразумения и по-интензивно използване на инструмента на доброволното връщане. В съгласие с идентифицираните предизвикателства основните мерки, начертани в *Плана за действие на ЕС* относно връщането включват: мерки в подкрепа на доброволното връщане, като по-ефективен подход в областта на връщането; по-строго прилагане от страните членки на правилата на ЕС, относно връщането; засилен обмен на информация във връзка с изпълнението на решенията за връщане; укрепване на ролята и разширяване на мандата на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) за подобряване на практическото сътрудничество по въпросите на връщането; разработването на интегрирана система за управление на връщането посредством свързането на всички финансирани от ЕС мрежи и програми, в които акцентът е поставен върху връщането и обратното приемане¹; подобряване на сътрудничеството със страните на произход и на транзитно преминаване, вкл. сключване на нови споразумения за обратно приемане; подпомагане капацитета на страните на произход за обратно приемане и реинтеграция на

¹ Европейския интегриран подход относно връщането към трети страни (EURINT), ERIN и Европейската мрежа на служителите за връзка по въпросите на връщането (EURLO). EURINT има за цел разработването и обмяна на най-добри практики в областта на връщането, както и разработването на обща стратегия за оперативно сътрудничество с трети страни. Целта на EURLO е да стимулира оперативното сътрудничество, съсредоточено върху страните на произход, по-специално чрез служителите за връзка по въпросите на връщането в държавите от ключово значение.

върнати лица. В съответствие с тези политики, важна в областта на връщането става ролята на Frontex, която подпомага държавите членки като организира съвместни операции по връщане, позволяващи обединяването на ресурси, както и като провежда обучения на ескорт лидери и ескортиращи полицаи за създаването на кръг от ескортиращи полицаи, които да бъдат разпределяни в съвместни полети по обратно връщане.

България е сред 26-те държави – членки на ЕС (без Ирландия и Обединеното кралство), обвързани от *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.*

В Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015 – 2020 г. политиката за връщане е определена като важен елемент от управлението на миграционните процеси. Тя се основава на два принципни подхода – доброволно и принудително връщане, като приоритет се отдава на доброволното връщане. В Стратегията се посочва, че механизмите за изпълнение на връщането и обратното приемане се основават на: Общите стандарти за връщане на държавите – членки на ЕС, както е разписано в Директива 2008/115/ЕС – (Директивата за връщането), въведена през 2009 г. с изменение на *Закона за чужденците в Република България*; „Двадесет насоки за принудително връщане” на Съвета на Европа от 2005 г. и на Споразуменията за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица. Важна роля има и ефективното прилагане на Споразуменията за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица (реадмисия) като регулаторен фактор за борба с нелегалната миграция в рамките на ЕС и инструмент за осъществяване на ефективна политика за връщане в държавите на произход. Плана за действие за 2018 г. за изпълнение на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015 – 2020 г. залага дейности като ефективно прилагане на Споразумения за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица и изготвяне на проекти за нови такива с рискови трети държави; повишаване на ефективността при изпълнение на процедурите по връщане на нередовно пребиваващи граждани на трети страни (ГТС); насърчаване на доброволното връщане на нередовно пребиваващи ГТС; участие на България като страна организатор или страна партньор в операции за връщане, съфинансирани по линия на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex). Заложените основни цели на така предписаните мерки са повишаване броя на а) лицата върнати по силата на споразуменията за обратно приемане; б) върнатите от страната нередовно пребиваващи ГТС като цяло; с) чужденците, върнати от страната в изпълнение на програми за асистирано доброволно връщане.

Ефективност в изпълнението на Общата европейска политика по връщането

Данните на Евростат за изпълнение на имиграционното законодателство в страните членки сочат, че към момента ефективността в изпълнението на политиката в областта на връщането не се е подобрила значително. Като цяло от началото на миграционната криза през 2014 г. до настоящия момент няма значителна промяна в нивата на връщане, които варират в диапазона 36 – 38 % между 2014 – 2017 г. Изключение прави само 2016 г., когато делът на ефективните

върщания се покачва на 46 %. Понижението през 2017 г. към нива на връщане от 38 % се дължи на факта, че нередовно пребиваващите граждани на страни от Западните Балкани са в голяма степен върнати през 2015 и 2016 г. в страните им на произход, с които ЕС има добро сътрудничество и работещи реадмисионни спогодби. Намаление в нивото на ефективно върнати лица през 2017 г. (29,2 %) спрямо 2016 г. (34,5 %), макар и не така голямо, има и ако гражданите на страните от Западните Балкани се извадят от статистиката, което е ясна индикация за трудностите в осъществяването на операции по връщане в рамките на ЕС².

Данните за България сочат ниски нива на връщане от порядъка на 1 % за периода 2014 – 2016 г., което в голяма степен се дължи на факта, че според законодателната практика, заповед за извеждане от страната (ЗЧРБ, чл. 41, ал. 1) се издава на всеки гражданин на трета страна, който е идентифициран на територията на страната без документи и независимо от заявени намерения за подаване на молба за убежище. Значително е увеличено нивото на връщане през 2017 г. (67,5 %) когато има значително намаление в броя на издадените решения за връщане (2 600). Тази тенденцията не се запазва през 2018 г., когато от общо 2 133 лица с наложен ПАМ (за периода януари – ноември 2018 г.) са върнати 581 (27 %) ³. Като добро постижение в българската политика в областта на връщането трябва да се отбележи и промяната в съотношението между принудителното и доброволното връщане в полза на доброволното през 2016 и 2017 г. Докато през 2014 и 2015 г. делът на принудителните връщания е по-голям от този на доброволните, то през 2016 и 2017 г. доброволните връщания придобиват дял от над 70 % от общия дял на осъществените връщания. Тази тенденция обаче не се запазва през 2018 г., когато делът на принудително върнатите лица (329 лица или 56,6 % от общия брой върнати лица за периода) е по-голям от този на доброволно върнатите (252 лица или 43,4 % от общия брой върнати лица за периода) ⁴.

Таблица 1: Издадени решения за връщане и ефективно върнати лица според типа връщане 2015 – 2018 г.

	2014	2015	2016	2017
Брой издадени решения за връщане				
ЕС	470 080	533 395	493 785	516 115
България	12 870	20 810	14 120	2 600
Общ брой върнати лица и дял на върнатите лица (%)				
ЕС	170 415 (36 %)	196 190 (37 %)	228 625 (46 %)	189 545 (38 %)
България	1 155 (1 %)	735 (0.35 %)	1 215 (0,9 %)	1 755 (67,5 %)
Брой лица върнати доброволно, дял от всички върнати				
ЕС	NA	NA	NA	NA
България	465 (40,25 %)	180 (24,5 %)	870 (71,6 %)	1270 (72,4 %)
Брой лица върнати принудително, дял от всички върнати				
ЕС	NA	NA	NA	NA

² СОМ(2018) 301 Final.

³ Данните за периода 01.01 – 30.11.2018 г. са предоставени от Дирекция „Миграция“ на МВР с официално Писмо, Рег. № 536400-22916-31.12.2018.

⁴ Официално писмо на Дирекция „Миграция“ на МВР, Рег. № 536400-22916-31.12.2018.

България	665 (57,6 %)	555 (75,5 %)	345 (28,4 %)	485 (27,6 %)
Брой лица друг тип връщане				
ЕС				
България	25	0	0	0

Източник: Евростат

На ниво Европейски съюз развитие търпи практиката за осъществяване на операции по връщане, организирани и координирани от Frontex (съвместни операции и събирателни операции), като техният брой и броят върнати лица се увеличава значително през 2016 и 2017 г.⁵ Увеличил се е и броят на т. нар. събирателни операции от 15 през 2016 г. на 38 през 2017 г.⁶

Таблица 2: Съвместни операции по връщане, организирани и координирани от Frontex по години и брой върнати лица

Година	Брой съвместни операции	Брой върнати лица	Дял на операциите, предмет на наблюдение
2013	39	2 152	58 %
2014	45	2 279	60 %
2015	66	3 565	66 %
2016	232	10 698	36 %
2017	341	14 189	55 %

Източник: Frontex

По отношение на операциите, организирани и координирани от Frontex, е важно да се подчертае, че се е увеличил броят на тези от тях, на които е имало физическо присъствие на наблюдатели от 94 през 2016 г. на 188 през 2017 г. При 94 от наблюдаваните общо 188 операции през 2017 г., са излъчени наблюдатели от кръга наблюдатели на принудителното връщане на Frontex, с които Агенцията започва да работи от 7.01.2017 г.⁷ Присъствието на наблюдатели през 2017 г. е било преобладаващо в т.нар. събирателни операции (100 % наблюдение) и съвместни операции (80 % наблюдение), и сравнително скромно в националните операции по връщане, подпомогнати от Frontex (13 % наблюдавани операции)⁸. Трябва да се отбележи обаче, че поради липсата на оперираща система за наблюдение на принудителното връщане в Германия, страната е подпомогната от кръга наблюдатели на Frontex при осъществяването на 48 национални операции, което е оценено от Агенцията за основни права на ЕС като практика,

⁵ Joint return operations and collecting return operations. Frontex, Return Support to MS by the European Border and Coast Guard Agency, Eastern Partnership: Panel on Migration & Asylum. Panel Meeting on Return, Readmission and Reintegration.

⁶ EMN Report on Migration and Asylum 2017, pp. 56.

⁷ До края на 2017 г. броят на кръга наблюдатели към Frontex наброява 61 наблюдатели, всички асоциирани със съответните наблюдаващи организации на национално ниво (FRA (2018) Fundamental Rights Report 2018, p. 140).

⁸ FRA (2018) Fundamental Rights Report 2018, p. 140.

която по-скоро не бива да бъде продължавана, тъй като ресурсът на кръга от наблюдатели би следвало да бъде насочен към осъществяването на съвместни операции⁹.

Участието на България в операции, осъществени по линия на Frontex засега е скромно. През 2017 г. страната участва в три такива операции, а за периода януари – ноември 2018 г. в пет¹⁰.

⁹ FRA (2018) Fundamental Rights Report 2018, p. 140.

¹⁰ Официално писмо на Дирекция „Миграция“ на МВР, Рег. № 536400-22916-31.12.2018.

Политика и практика на ЕС в областта на наблюдение на принудителното връщане

Задължението за наблюдение на принудителното връщане от страна на държавите членки е въведено с *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*. В член 8 (б) на Директивата се въвежда задължение за държавите членки да създадат ефективна система за наблюдение на принудителното връщане. Според *Наръчника за връщането*¹¹, наблюдението на принудителното връщане би следвало да се разбира като вграден механизъм за контрол на националните обичайни практики за връщане с цел спазване правата и зачитане достойнството на връщаните лица. Наблюдението би следвало да функционира като инструмент, който може да послужи на интересите както на подлежащото на връщане лице, така и на правоприлагащите органи, които понякога могат да са обект на необосновани критики от медии или граждански организации. Ефективното наблюдение би следвало да се основава на независимо и неутрално докладване, целящо идентифициране и коригиране на евентуални недостатъци в системата и практиките на принудително връщане, за гарантиране спазване правата и зачитане достойнството на връщаните лица.

Директивата за връщането не дава подробни предписания как трябва да изглеждат националните системи за наблюдение на принудителното връщане като на практика предоставя широка свобода на преценка на държавите членки. Известна насока в това отношение дава *Наръчникът за връщането*, който включва следните основни препоръки:

- Наблюдението на принудителното връщане следва да се разбира като обхващащо всички дейности, предприети от държавите членки по отношение на извеждането (от подготовката на напускането до приемането в страната на връщане или — в случай на неуспешно извеждане — до връщането в точката на напускане).
- Системите за наблюдение следва да включват участие на организации/органи, различни и независими от властите, изпълняващи връщането.
- Публични органи (като национален омбудсман или независим общ контролен орган) могат да действат като наблюдатели, но не е желателно да се възлага роля на наблюдател на подразделение на администрацията, която провежда връщането.
- Член 8, параграф б на Директивата не предполага задължение да се наблюдава всяка операция по извеждане. Система за наблюдение, основана на проверки на място и на наблюдение на случайно избрани случаи, може да се счита за достатъчна, доколкото интензивността на наблюдението е достатъчна, за да гарантира общата ефективност на наблюдението.

Някои от препоръките на Наръчника са потвърдени и допълнителни такива са формулирани от Международния център за развитие на миграционната политика (ICMPD) и MATRIX Insight, в

¹¹ Return Handbook, C(2017) 6505, p. 42.

резултат на тяхното проучване на добри практики в областта на наблюдението на принудителното връщане, проведено за Европейската комисия¹²:

- организациите, осъществяващи наблюдение следва да бъдат различни от тези, които изпълняват връщането;
- осъществяването на адекватно и пълноценно наблюдение изисква осигуряването на адекватно финансиране;
- наблюдателите следва да бъдат незабавно информирани за предстоящи операции по принудително връщане;
- наблюдателите следва да имат право да решават кои операции да наблюдават;
- наблюдението следва да обхваща целия процес на връщане, включително етапите преди заминаване, връщане и пристигане в страната на дестинация;
- докладите на наблюдателите следва да бъдат систематично вземани предвид от властите, изпълняващи връщането.

Към настоящия момент подходите и степента на развитие на системите за наблюдение на принудителното връщане при отделните страни членки се различават, понякога значително. Така например, през 2014 г. общо 10 страни членки все още нямат опериращи системи за наблюдение на принудителното връщане, между които България, Германия, Гърция, Кипър, Унгария, Италия, Полша, Швеция, Словения и Словакия. През 2017 г. техният брой е намалял на четири: Германия, Швеция, Кипър и Словакия. Различни са подходите в страните членки по отношение на избора на типа институция, която да осъществява независимото наблюдение. В дванадесет страни членки, между които и България, това е Националният превантивен механизъм, в други това са определени неправителствени организации като Червения кръст в Естония, Литва и Люксембург, Каритас в Словения, Сдружението за човешки права в Австрия или Националният съвет за бежанци в Румъния. В повечето страни членки наблюдението е поверено на една, в редки случаи до две организации. В Полша обаче то се извършва от поне четири различни НПО. Има и страни, в които наблюдението се извършва от друг тип институции като Прокуратурата в Унгария или Генералният инспекторат на Федералната и местната полиция в Белгия¹³. В случая с Белгия, наблюдението на практика се извършва от институцията, която изпълнява и принудителното връщане, и неслучайно страната получава критики от Белгийския федерален миграционен център за липса на прозрачност и независимост¹⁴.

Трябва да се отбележи че в държавите с операционализирани системи за наблюдение на принудителното връщане, то често не се извършва постоянно, тъй като остава зависимо от наличието на средства. Такъв е случаят с Хърватия и Литва, където наблюдението се извършва на базата на проектно финансиране и бива преустановявано, когато проектният цикъл приключи. По същия начин институцията, отговаряща за наблюдението във Франция, не е провела наблюдения през 2016 г., но ги е подновила през 2017 г.

¹² Matrix Insight (2011) Comparative Study of Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, JLS/2009/RFXX/CA/1001.

¹³ FRA, Forced Return Monitoring Systems – State of Play in 28 EU Member States, Effective Forced Return Monitoring Systems 2917, available at: <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/forced-return>.

¹⁴ FRA (2018) Fundamental Rights Report 2018, p. 140.

Проведените наблюдения на мисии по принудително връщане в различни страни членки през 2017 г. водят до набор от препоръки, обобщени от Агенцията за основни права на ЕС¹⁵. На първо място, няма данни за сериозни инциденти при изпълнението на наблюдаваните операции по принудително връщане. Същевременно, наблюдателите споменават проблемни въпроси, свързани с осигуряването на специални мерки за връщането на семейства с деца, комуникацията между ескортите и връщаните лица, несистематичното издаване на удостоверения fit-to-fly, осигуряване уединено пространство по време на обиск, защита на чувствителна здравна информация при обмена и между медицинския персонал в страните членки и този на борда на самолета, с който се осъществява връщането. Наблюдателите препоръчват увеличение на броя на жените ескортиращи полицаи, осигуряване на отделни чакални за семейства на летищата, приспособяване на помещения за изчакване на летището към специалните нужди на семействата с деца и лицата от уязвими групи, както и осигуряването на превод. Наблюдателите споделят, че подобряването на практиката в посочените аспекти ще намали риска от нарушаване правата на децата и лицата от уязвими групи, като ще спомогне да се избегне ненужното напрежение.

¹⁵ FRA (2018) Fundamental Rights Report 2018, p. 140.

Наблюдение на принудителното връщане в България

България въвежда в законодателството си изискването на ЕС за наблюдение на принудителното връщане през 2013 г., когато предвижда правото на Омбудсмана и национални и международни неправителствени организации да осъществяват наблюдение при изпълнение на операции по принудително връщане (ЗЧРБ, чл. 39а, ал. 2). В националното право обаче няма подробна уредба на наблюдението на принудителното връщане като липсват разпоредби, уреждащи условията и реда за осъществяване на наблюдението, условията, на които трябва да отговарят наблюдателите, и правата и задълженията им по време на операция.

До момента, освен на Омбудсмана на Република България, наблюдението на операции по принудително връщане е поверено на проектен принцип на Центъра за изследване на демокрацията и Си Ви Ес – България. Наблюденията от страна на двете неправителствени организации са осъществени по линия на два проекта „Наблюдение на принудителното връщане“ BG/RF (3) – 2013, изпълнен в периода 30.04. – 30.06.2015 г. и „Разработване и прилагане на унифицирани стандарти за мониторинг на принудителното връщане“ BG AMIF – SO3 – NO1 – A1, изпълнен в периода 16.08.2016 – 25.12.2018 г.¹⁶ Целта на проектите бе разработването на Ръководство (BG/RF (3) – 2013) и Стандарти (BG AMIF – SO3 – NO1 - A1) за наблюдение на принудителното връщане в страната като проведените наблюдения на операции по принудително връщане трябваше да пилотират и апробират предложените документи. Трябва да се отбележи, че двете организации нямат официален статут на наблюдатели и изпълнението на наблюдение на принудителното връщане във въпросните периоди е осъществено и ограничено в строгата рамка на проектите и финансовите параметри, заложи в тях. В рамките на първия проект, през 2015 г. са проведени пълни наблюдения (във всички етапи на извеждането) на две операции по принудително извеждане до Пакистан и Алжир на общо три лица. В рамките на втория проект, в периодите 16.05.2017 – 30.03.2018 г. и 09.09.2018 г. – 25.12.2018 г. са проведени наблюдения на общо 15 операции по принудително връщане на граждани на трети страни (ГТС) от България, обхващащи общо 26 лица.

Настоящият анализ на извършените наблюдения и препоръките, свързани с него се основават на наблюденията, проведени в рамките на втория проект и проведени през 2017 и 2018 г. и са базирани на докладите на наблюдателите, подготвени след всяка операция и предоставени на Дирекция „Миграция“ на МВР. Обобщението следва логиката на четирите фази на наблюдение, подробно разписани в Стандартите за наблюдение на принудителното връщане в България (*Приложение 1*).

Проведените през 2017 г. и 2018 г. наблюдения имат следните цели:

- Да апробират на терен разработените Стандарти за наблюдение на принудителното връщане и тяхната адекватност в реална среда. В този смисъл, важно бе да се проведат наблюдения във всички фази на извеждането: преди извеждане, преди заминаване, пътуване, пристигане.

¹⁶ Продължителността на изпълнение на проекта е 24 месеца. За период от 5 месеца, между 30.03.2018 и 09.09.2018 г. проектът е временно спрял от Отговорния орган.

- Да проследят за спазването на основните права и зачитане достойнството на ГТС, подлежащи на принудително извеждане от страната, съгласно Стандартите за наблюдение.
- Да апробират рамката и възможните механизми на сътрудничество между МВР, от една страна, като институция, изпълняваща принудителното връщане, и независимите наблюдатели, от друга. По-специално да апробират създаването на механизъм на координация за осъществяване на наблюдение на принудителното връщане с Дирекция „Миграция“ на МВР. Процесът на координация касае принципа на споделяне на информацията относно предстоящи операции по принудително извеждане, както и съдействието при изпълнение на наблюдение на принудителното връщане във всички фази на операциите по принудително извеждане.

Характер на извършените наблюдения

Шест от петнадесетте операции по принудително извеждане са наблюдавани в пълнота и във всичките четири фази на извеждането: преди извеждане, преди заминаване, пътуване и пристигане. Девет от операциите са наблюдавани частично в хода на първите две фази на връщането: преди извеждане и преди заминаване. Наблюдаваните операции са със следните дестинации: Афганистан (4), Шри Ланка (3), Ирак (2), Египет (2), Мароко (1), Индия (1), Монголия (1), Тунис (1). В рамките на петнадесетте операции са изведени общо 26 лица от мъжки пол, от тях граждани на Афганистан (10), на Шри Ланка (6), на Ирак (4), на Египет (3), на Мароко (1), на Монголия (1) и на Тунис (1). Броят на връщаните лица в наблюдаваните 15 операции е бил между едно и две лица на операция. Дванадесет от операциите са с начална точка СДВНЧ – София, а останалите три операции – СДВНЧ - Любимец (*Приложение 2*).

Трябва да се отбележи, че в рамките на проекта, в периода 16.05.2017 – 25.12.2018 г.¹⁷ не е изпълнена изцяло заложената цел за наблюдение на общо 24 операции по принудително извеждане (6 с пълно наблюдение и 18 с частично наблюдение). По-специално, неизпълнена остава целта за наблюдение на 18 частични операции, като такава е направено за 9. Два основни фактора възпрепятстват осъществяването на наблюдение на 24 операции по принудително извеждане:

- липсата на ясен механизъм за предоставяне на информация за предстоящи операции по принудително извеждане от страна на Дирекция „Миграция“ на МВР;
- липса в първите седем месеца от изпълнение на дейността на установен формален механизъм за допускане на наблюдателите до Специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ), както и до личните дела на лицата, подлежащи на връщане.

¹⁷ За период от 5 месеца, от 30.03.2018 до 09.09.2018 г. изпълнението на проекта бе временно прекратено от страна на Отговорния орган, съответно не беше изпълнявано наблюдение на операции по принудително връщане.

За периода на изпълнение на дейността, на изпълняващите наблюденията организации не е предоставяна навременна и пълна информация за всички предстоящи операции по принудително връщане. Практиката на Дирекция „Миграция“ бе да предоставя информация за отделни изолирани операции. За периода на изпълнение на дейността, Дирекция „Миграция“ на МВР е подала информация за общо 21 предстоящи операции по принудително връщане за общо 37 лица, подлежащи на връщане. За същия период общият брой на принудително върнатите лица от Дирекция „Миграция“ на МВР е значително по-голям – 570 лица¹⁸. За периода 16.05.2017 г. – 30.03.2018 г. е получена информация за общо 10 предстоящи операции за общо 17 лица, подлежащи на връщане, от които са наблюдавани 2 пълни и 3 частични операции. Броят на принудително върнатите лица от Дирекция „Миграция“ за същия период е 400. За периода 09.09. – 24.12.2018 г. е получена информация за общо 11 предстоящи операции за общо 20 лица, подлежащи на връщане, от които са наблюдавани 4 пълни и 6 частични операции. Броят на принудително върнатите лица от Дирекция „Миграция“ за същия период е 170. В този смисъл, двете организации, изпълняващи функцията на наблюдатели нямаха достъп до информация за всички предстоящи операции по връщане, което, от своя страна, не даде възможност за преценка и избор на операциите, които да бъдат наблюдавани.

Според официално становище на Дирекция „Миграция“, достъп до СДВНЧ в София и Любимец е осигурен на наблюдателите през месец декември 2017 г. Липсата на официален допуск до този момент възпрепятства изпълнението на наблюденията в първите две фази на връщането като ефективно забавя началото му със седем месеца¹⁹.

Обща характеристика на всички наблюдавани операции е, че оценката на съпровождащия екип за степента на риска е ниска. Така предложените тук обобщени наблюдения и препоръки са основани на наблюденията на операции с ниска степен на риск, като от страна на наблюдателите липсва поглед за операции с оценка на завишен риск.

В хода на проведените наблюдения не са докладвани инциденти, като по отношение на проведените 15 операции може да се обобщи, че от страна на съпровода са демонстрирани професионално поведение и добронамерено отношение, като са спазени правата и е зачетено достойнството на връщаните лица. В допълнение, в хода на 15-те наблюдавани операции ръководителят и членовете на съпровода в рамките на правомощията си, са оказвали съдействие на наблюдателите относно получаване на информация и разяснения по възникнали въпроси.

Според възприетия принцип на наблюдение, съгласуван с Дирекция „Миграция“ на МВР, наблюдателите не са официално представяни на връщаните лица и не са имали право да

¹⁸ МВР, Месечни справки относно миграционната обстановка в Република България, достъпни на: <https://www.mvr.bg/%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE/programni-dokumenti-otcheti-analizi/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0>.

¹⁹ Писмо от МВР Дирекция „Миграция“ до Център за изследване на демокрацията, Рег. №536400-21450, екз. № 2, от 06.12.2017 г.

разговарят с тях, освен при получено нарочно разрешение за това от ескортиращия екип. Така в преобладаващия брой операции, наблюдателите не са провеждали разговор с връщаните лица в нито един момент от процеса на извеждане.

Технология на наблюдението и затруднения в пълноценното му осъществяване

Въз основа на проведените наблюдения може да бъде направено обобщение относно технологията на наблюдението и затрудненията в пълноценното му осъществяване в контекста на практиката по изпълнение на процедурите за принудително извеждане в страната.

Фаза 1 на наблюдението, „**Преди извеждане**“, е фазата с най-малко физическо присъствие на наблюдателите, съответно по време на 6-те ѝ етапа осъщественото пряко наблюдение е ограничено. Що се отнася до проверката на изходната документация на извежданите лица (*етап 1*), такава е направена за само една от 15-те операции, а именно единствената, която е осъществена по линия на Frontex. Във всички останали операции наблюдателите не са получили достъп до изходната документация и възможност да я прегледат. Липсата на допуск е обоснована с официално становище на Дирекция „Миграция“, което сочи ограниченията за предоставяне на лични данни съгласно *Закона за защита на личните данни* и липсата на законово основание за предоставянето на трети лица на документи, съдържащи и оперативна информация²⁰. Във *втория етап* от Фаза 1, провеждането на информационна среща с извежданите лица (или т.нар. опознавателна среща), чиято цел, съгласно международните стандарти, на които се основават и Стандартите за България, е да информира лицата за предстоящото връщане, както и да ги запознае с правата и задълженията им по време на операцията – наблюдатели не са присъствали на такава при нито една от 15-те операции. Причината за неприсъствието на наблюдателите в този етап на връщането е, че практиката на Дирекция „Миграция“ е да информира лицата за предстоящата операция по връщане в различни моменти от периода преди заминаване въз основа на преценка на профила на лицата и оценка на риска. Във всички 15 операции наблюдателите са присъствали на неформалния разговор по запознаване на извежданото лице с логистиката на операцията, вкл. детайли по маршрута, полетите и часа на пристигане. Този тип неформални разговори се състоят непосредствено преди началото на операцията, провеждат се от ръководителя на екипа и служителите на съпровода, и като правило по време на провеждането им наблюдателите не са представяни на връщаните лица.

Относно провеждането на инструктаж на екипа (*етап 3*), наблюдателите са присъствали на този етап в 7 от 15-те операции. Всички 8 операции, в които този етап не е наблюдаван, са наблюдавани частично. Обяснението за липсата на наблюдение в тези операции е, че инструктажът при тях е направен предходния ден или по-рано същия ден или в случаите, когато операцията тръгва от СДВНЧ – Любимец и съпровода тръгва от Любимец, инструктажът е направен по телефона.

²⁰ Писмо от МВР Дирекция „Миграция“ до Центъра за изследване на демокрацията, Рег. №536400-21450, екз. № 2, от 06.12.2017 г.

По отношение извършването на медицински преглед (*етап 4*), наблюдател е присъствал лично в само една от 15-те операции. В 5 от операциите, 4 от които с пълно наблюдение, наблюдателят е имал възможност да прегледа амбулаторен лист от проведения преглед. Причината за неприсъствието на наблюдатели при провеждането на медицински преглед е, че практиката е той да се провежда в деня преди началото на операцията.

По отношение получаването на лични вещи, пари и ценности (*етап 5*), пряко наблюдение е осъществено в три от 15-те операции. Невъзможността за пряко наблюдение на този етап се дължи на това, че той се осъществява при освобождаването на лицето от СДВНЧ, което обикновено се случва по-рано в деня, определен за начало на операцията и преди пристигането на съпровода и наблюдателите. По същата причина в нито една от 15-те операции не е осъществено пряко наблюдение на освобождаването на лицето от СДВНЧ (*етап 6*).

Във Фаза 2 „Преди заминаване“ прякото наблюдение е осъществено в по-голям брой случаи от това във Фаза 1. Наблюдателите са имали възможност да наблюдават лично предаването на лицата на екипа за съпровождане и издаването на приемо-предавателен протокол (*етап 1*) в 12 от 15-те операции. Две от операциите, в които този етап не е наблюдаван, са с начало в СДВНЧ – Любимец, съответно предаването на лицата на ескорта се е осъществило в СДВНЧ – Любимец, или преди присъединяването на наблюдателя на Летище София. Трябва да се отбележи, че при третата операция етапът остава ненаблюдаван поради неопитност на наблюдателя, който е пропуснал момента на подписване на приемо-предавателния протокол при предаване на лицата. Предаването на еднократната финансова помощ на връщаните лица (*етап 2*) не е наблюдавано в 3 от частично наблюдаваните операции. Това са операциите с начало на провеждане СДВНЧ – Любимец, при които помощта е била предадена в зоната за сигурност на Летище София, където наблюдателите нямат достъп²¹. Извършването на проверка за сигурност/обиск (*етап 3*) не е наблюдавано в 4 от 15-те операции, като всички ненаблюдавани операции са били в рамките на частично наблюдение. Причината за 3 от тях е, че началото на операцията е било в СДВНЧ – Любимец, където е проведен и обискът. При четвъртата операция причината, по информация на ескорта, е, че обискът е направен един час преди предаването на лицата на ескорта. Трансферът до мястото на заминаване с микробус (*етап 4*) не е наблюдаван само в трите частично наблюдавани операции с начало на провеждане СДВНЧ – Любимец. *Етап 5* на Фаза 2 (издаване на документи за пътуване; извършване на проверка за сигурност на летището; снемане на отпечатъци на лицето; изчакване в помещението на Гранична полиция) е наблюдаван при всички 6 операции, които са наблюдавани пълно, но не е наблюдаван при повечето частично наблюдавани операции, а именно 6 от 9-те. Причината за това е, че в тези 6 операции наблюдателите не са допуснати до зоната за сигурност на Летище София, тъй като статутът им на наблюдатели не е официално уреден и не съществува процедура за предоставяне на достъп за тях. По време на тези операции наблюдателите са успели да проследят единствено издаването на бордни карти на връщаните лица на Летище София преди влизането в зоната за сигурност. В 3-те частично наблюдавани операции, при които този етап е наблюдаван, ескорт лидерите са осигурили на място достъп на наблюдателите, гарантирайки за тях пред

²¹ Предаване на еднократна финансова помощ не е наблюдавано в още една операция, която е организирана по линия на Frontex. Причината за ненаблюдението на този етап е, че според стандартите на Frontex на връщаните лица не се полага финансова помощ.

служителите на летището и Дирекция „Гранична полиция“ и при ескортирането им на територията на летището. Последният, *шести етап*, от тази фаза (трансфер до транспортното средство, с отделен автобус и качване на лицето в транспортното средство) е наблюдаван във всички 6 наблюдавани пълно операции и в 2 от 9-те операции, наблюдавани частично. В случая на двете частични операции, наблюдателите не са допускани от служителите на авиокомпанията на борда на самолета, за да проследят настаняването на лицата, а само до гишето за чекиране преди влизането в ръкава на самолета. Причината в 7 от частично наблюдаваните операции да не бъде наблюдаван трансферът и качването на лицата в самолета е липсата на допуск за наблюдателите в зоната за сигурност на Летище София.

Може да се обобщи, че при операциите, наблюдавани частично, прякото наблюдение във Фази 1 и 2 е осъществено в по-малка степен от това в операциите, наблюдавани пълно. Като причина може да се посочи процедурната практика по подготовка и изпълнение на операции по принудително връщане на служителите на Дирекция „Миграция“, според която етапите от първата фаза се реализират в различни времеви отрязъци за всяка отделна операция. В допълнение, наблюдателите не са били информирани за часа и мястото на провеждане на етапи от първата фаза (напр. предварително провеждане на инструктаж на екипа, на опознавателна среща, извършването на медицински преглед, получаване на лични вещи), и следователно не са имали обективна възможност да извършват пряко наблюдение. По отношение на Фаза 2, с изключение на трите операции, в които служители изрично са гарантирали пред летищните власти за наблюдателите, като правило липсата на осигурен достъп до зоната за сигурност на Летище София не позволява извършването на наблюдение във всички етапи на фазата. Това обстоятелство не важи при реализиране на пълно наблюдение, тъй като в тези случаи наблюдателите имат валидни самолетни билети и бордни карти, поради което и получават достъп до зоната за сигурност на Летище София в качеството си на редовни пътници. Следователно, може да се направи категоричен извод, че затрудненият достъп до зоната за сигурност и разрешаването му ad-hoc не гарантира устойчивост на механизма за наблюдението на операциите по връщането в първата и втората фаза на наблюдението, когато то е частично.

Фази 3 „Пътуване“ и 4 „Пристигане“ са наблюдавани в рамките на изпълнение на пълно наблюдение или в общо 6 операции по връщане. Във **Фаза 3** са наблюдавани лично всички етапи на връщането (*1: Качване и настаняване на лицето в транспортното средство; 2: Полет; 3: Престой между отделни полети; 4: Втори полет*). Невъзможност за пряко наблюдение има само в една операция, по време на втори полет, когато наблюдателите са били настанени много по-напред на борда на самолета спрямо ескорта и извежданите лица, без осигурена възможност от страна на стюардите да се направи разместване на пътниците.

Във **Фаза 4** в пълнота е наблюдавано пристигането на транспортното средство в крайната дестинация (*етап 1*). В една от 6-те операции не е наблюдавано предаването на връщаното лице на компетентните национални органи в страната на връщане (*етап 2*), поради неуредения статут на наблюдателите като участници в операцията по принудително връщане. В този случай наблюдателите са поканени от местните власти да се насочат с общия поток към гишето за издаване на туристически визи. При нито една от 6-те операции не е имало неприемане на извежданите лица от компетентните национални органи и нужда от обратното им връщане в България, и по тази причина няма събрани наблюдения от *етап 3* на Фазата (обратен полет към

България). Последният, *четвърти етап* на Фаза 4 (Запознаване с докладната записка на ръководителя на съпровождащия екип) не е наблюдаван, тъй като практиката на Дирекция „Миграция“ е да не предоставя този документ на вниманието на наблюдателите.

Важно е да се отбележи, че липсата на официален статут на наблюдателите, както и на каквато и да е документация, регламентираща тяхното участие в операцията, затруднява ефективното и пълноценно наблюдение на връщането във Фаза 4. Фактът, че към момента наблюдателите участват в полета и пристигането в страната на дестинация със статута на туристи, ги лишава от официална легитимация пред местните национални власти, като понякога създава подозрителност у тях относно целите на пътуването (което в контекста на принудителното връщане най-често е до далечна дестинация и с изключително кратък престой, от 24 до 48 часа).

Препоръки

Основните препоръки, формулирани на базата на проведените наблюдения, могат да бъдат обобщени в следните категории:

- Оптимизиране на процеса на наблюдение и пълноценно изпълнение на целите на наблюдението, заложи в Стандартите,
- Изпълнение на операции по принудително извеждане, в съответствие със спазване основните права и зачитане достойнството на връщаните лица.
- Създаване на междуинституционален механизъм за наблюдение на принудителното връщане.

Оптимизиране възможностите за пълноценно наблюдение на принудителното връщане

За осъществяване на пряко и пълноценно наблюдение на **Първата фаза** на принудителното извеждане, се препоръчва:

- Да се осигури допуск на наблюдателите от страна на органа, отговорен за изпълнение на извеждането, до изходната документация в личните дела на извежданите лица, в т.ч. амбулаторен лист от медицински преглед.
- Да се осигури присъствие на наблюдателите на опознавателната среща, като се създаде практика те да бъдат представяни на извежданите лица. Заслужава да се обмисли възможността за стандартизиране времето на провеждане на опознавателната среща (напр. 48 часа преди начало на операцията по принудително връщане) като един възможен подход за осигуряване на пълноценното ѝ наблюдение. Препоръчително е също така наблюдателите да бъдат уведомявани за срещата не по-късно от 24 часа преди нейното провеждане, за да могат те своевременно да организират своето присъствие, особено когато срещата се провежда в друго населено място. Би могла да се обмисли възможността наблюдателите да участват в операцията с нарочни баджове за идентификация, указващи функцията им в операцията по извеждане на разбираем за извежданите лица език. Баджът би могъл да съдържа следните елементи: снимка, името и логото на организацията, както и надписът „наблюдател“/„monitor“.
- Организацията, с мандат на наблюдател, да осигури ресурс за присъствие на наблюдатели в етапите на наблюдение, които, според процедурната практика на органа, изпълняващ наблюдението, се осъществяват в дните преди началото на операцията или в по-ранната част на деня, преди предаване на лицата на ескорта (етапи 2, 3, 4, 5 и 6). В случаите, когато това не би било възможно, то в етап 4 на Фаза 1 да бъде задължително осигуряването на достъп до амбулаторния лист на лицето.

- За синхронизиране с международните стандарти се препоръчва наблюдателите задължително да присъстват на инструктажа на екипа.
- При провеждане на операции по връщане с начало на извеждане от СДВНЧ – Любимец, наблюдателите да поемат наблюдението от СДВНЧ – Любимец.

При изпълнение на трите частично наблюдавани операции, стартирали от СДВНЧ – Любимец, наблюдателите са се включили към операцията на територията на гр. София, което в контекста на липса на допуск в зоната за сигурност на Летище София превръща тези наблюдения в кратка среща между наблюдателя, ескорта и връщаните лица на Летище София. Анализът на предадените мониторингови доклади води до извода, че такъв тип наблюдение по-скоро трябва да се избягва и операции, с начало на извеждане СДВНЧ – Любимец би следвало да се наблюдават от територията на СДВНЧ – Любимец. В случай, че това не е възможно, не се препоръчва да се прави наблюдение на такива операции, тъй като ненаблюдавани остават основни етапи от процеса на извеждане в първите му две фази.

За осъществяването на пряко и пълноценно наблюдение на **Втората фаза** на принудителното извеждане, се препоръчва:

- Осигуряване на добър зрителен контакт на наблюдателите с извежданите лица в транспортното средство, с което се осъществява трансферът от мястото на настаняване до мястото на заминаване.
- Независимо от типа наблюдение (частично или пълно), осигуряване на официален достъп на наблюдателите до зоната за сигурност на летището, от което се осъществява извеждането (за обезпечаване пълноценното наблюдение на етапи 6 от Фаза 2 и етап 1 от Фаза 3). Достъпът може да бъде основан на официализиране статута на наблюдателите и на изработване на механизъм за установяване на контакт с летищните власти и/или ГД „Гранична полиция“ със съдействието на Дирекция „Миграция“. За официално формализиране статута на наблюдателите, допуск от наблюдаваща организация може да се осигури с официално искане към летищната администрация, подкрепено с нарочно писмо от Дирекция „Миграция“ за издаване на временни пропуски, без или с придружител, за целите на наблюдение на операциите. За целите на пълноценното наблюдение достъп следва да бъде осигурен и до:
 - помещенията на Дирекция „Гранична полиция“ на летището;
 - транспортното средство за трансфер до самолета;
 - самия самолет.

За да се осигури пряко и пълноценно наблюдение на **Третата фаза** на принудителното извеждане, се препоръчва:

- С оглед на ефективното осъществяване на наблюдението по време на етапи 2 и 4 от третата фаза на операцията (първи и втори полет, ако е приложимо), следва на

наблюдателите да бъде осигуряван добър зрителен контакт с извежданите лица и място на борда на самолета в непосредствена близост до техните места и тези на членовете на съпровода. Подходящо е да се изработи процедура, според която при информиране на авиокомпанията за предстоящата операция по принудително връщане от страна на ръководителя на екипа, освен за съпровода и връщаните лица, да се определят места и за наблюдателите.

За да се осигури пряко и пълноценно наблюдение на **Четвъртата фаза** на принудителното извеждане, се препоръчва:

- С оглед на ефективното осъществяване на наблюдението по време на четвъртата фаза на операцията („Пристигане“), и по-конкретно по време на етап 2 (Предаване на връщаните лица на компетентните национални органи в страната на връщане), следва статутът на наблюдателите като участници в операцията по принудително връщане да бъде официално уреден (в закона или в подзаконов акт). Такава легитимация би подпомогнала пълноценното наблюдение на етап 2 от фазата, а именно предаването на връщаните лица на компетентните национални органи в страната на връщане. Тя би предотвратила и риска наблюдателите да попадат в уязвимо положение пред имиграционните власти, поради участието си в предходни операции по наблюдение и краткотрайния престой, който може да бъде възприет като подозрителен, при условие, че влизат в страната с туристическа виза. Подходящо е на наблюдателите да бъде предоставен официален документ, с който да могат да се легитимират пред националните власти в страната на дестинация на операцията, при необходимост.
- За синхронизиране с международните стандарти в тази сфера на наблюдателите да се осигури възможност да се запознаят с докладната записка на ръководителя на съпровождащия екип.

Изпълнение на операции по принудително извеждане, в съответствие със спазване основните права и зачитане достойнството на връщаните лица

- Да се вземат необходимите мерки лицата, които подлежат на принудително връщане, да бъдат информирани възможно най-рано за предстоящата операция (провеждане на т.нар. „опознавателна среща“). Да се избягва информирането им непосредствено преди началото на операцията по принудително връщане.
- Наблюдателят да бъде представян на лицата, които подлежат на принудително връщане. При представяне на наблюдателя, на лицата да бъде обяснявана на разбираем за тях език функцията и прерогативите му по време на операцията. Подходящо е да се изработи процедура относно представянето – дали това следва да се направи от ръководителя на съпровода или от самия наблюдател след извеждане и покана за това от ръководителя на съпровода, каква информация за наблюдателя следва да се

предоставя, дали да има възможност извежданите лица да задават въпроси по време на представянето и т.н.

- На извежданите лица да бъде предоставяна предварително информация за естеството на дактилоскопичната процедура, както и на кого се предоставя достъп до съхраняваните в AFIS системата данни от свалените пръстови отпечатащи. Практиката показва, че някои граждани на трети страни изпитват притеснение от тази процедура и следователно е препоръчително да бъдат надлежно информирани.

Създаване на Механизъм за наблюдение на принудителното връщане

- Създаване на по-подробна правна уредба за наблюдение на принудителното връщане (ЗЧРБ, чл. 39а, ал. 2), регламентираща статута на органите и/или организациите, осъществяващи наблюдение на връщането по смисъла на *Директива 2008/115/ЕО* и ЗЧРБ, включително:
 - регламентиране на условията и реда за избор на наблюдаващи организации и техния мандат, както и на изискванията, на които трябва да отговарят самите наблюдатели;
 - определяне на реда за осъществяване на наблюдението;
 - регламентиране на правата, задълженията и отговорността на наблюдателите преди, по време и след приключване на операцията, включително изискванията за конфиденциалност.

Трябва да се подчертае, че препоръката за уреждане статута на наблюдателите в съответен нормативен акт е от особена важност за осигуряване на достъп до зоната за сигурност на летището, от което се осъществява извеждането, както и за регламентиране на участието им в етапа на предаване на лицата на националните власти в страната им на произход. В рамките на описания проект, при операциите с пълно наблюдение, наблюдателите са влизали в страната на дестинация със статута на туристи и с туристически визи. Неуреденият статут на наблюдателите и това, че са „туристи“, които наблюдават приемането на лицата от местните власти, реално може да крие рискове за тях в някои държави.

- Избор на независима организация, в допълнение към Омбудсмана на РБ, която да изпълнява наблюдение на ПВ. Може да се обмисли възможността наблюдение да се осъществява от повече от една организация за осигуряване на максимална прозрачност и независимост.
- Осигуряване устойчивост на наблюдението чрез целево финансиране на организацията/организациите с мандат на наблюдател, като по-добър подход на финансиране от съществуващия към момента, който е основан на проектна база.
- Създаване на механизъм за своевременно информиране от страна на Дирекция „Миграция“ на наблюдаващата организация за (всички) предстоящи операции по принудително връщане. Такъв механизъм би следвало да осигури възможност

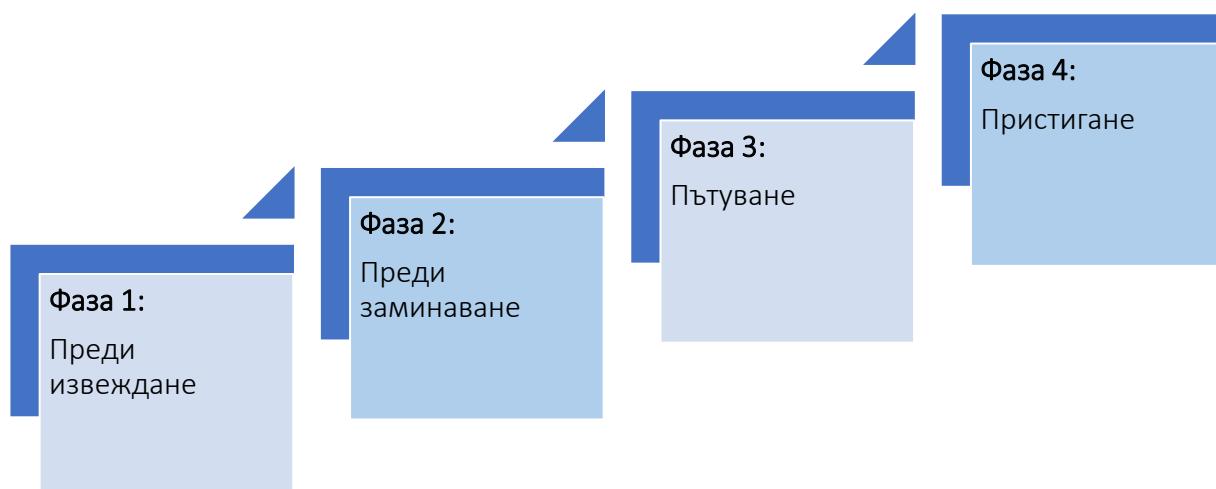
наблюдаващата организация да прави избор на операциите, които да бъдат наблюдавани, което да гарантира обща ефективност на наблюдението.

- Официализиране статута на наблюдател на принудителното връщане, посредством предоставяне на:
 - достъп до зоната за сигурност на летището, от което се осъществява извеждането;
 - документ за легитимиране пред официалните власти в други държави, включително в страната на дестинация;
 - нарочен бадж за легитимация, който да указва статута на наблюдателя в рамките на операцията.

- Подписването на декларация за конфиденциалност от страна на наблюдателите и служителите на наблюдаващото НПО, които имат достъп до информация за наблюдаваните операции, би могло да осигури необходимото спокойствие относно неразкриването на данните на чуждите граждани. Такава декларация ще служи като гаранция за неразкриване на информация във връзка с препоръчаното осигуряване на достъп до документите на чуждите граждани, в т.ч. медицинския преглед, с цел пълно наблюдение на документалната част от процедурата по извеждането.

- Осигуряване на обучение за всеки наблюдател на принудителното връщане. Препоръчва се наблюдателите да бъдат включвани в обученията за ескортиращи полицаи, провеждани от Дирекция „Миграция“ на МВР с цел практическо запознаване с естеството на работа на ескортите и с технологията на етапите на връщане.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Фази на операцията по принудително връщане



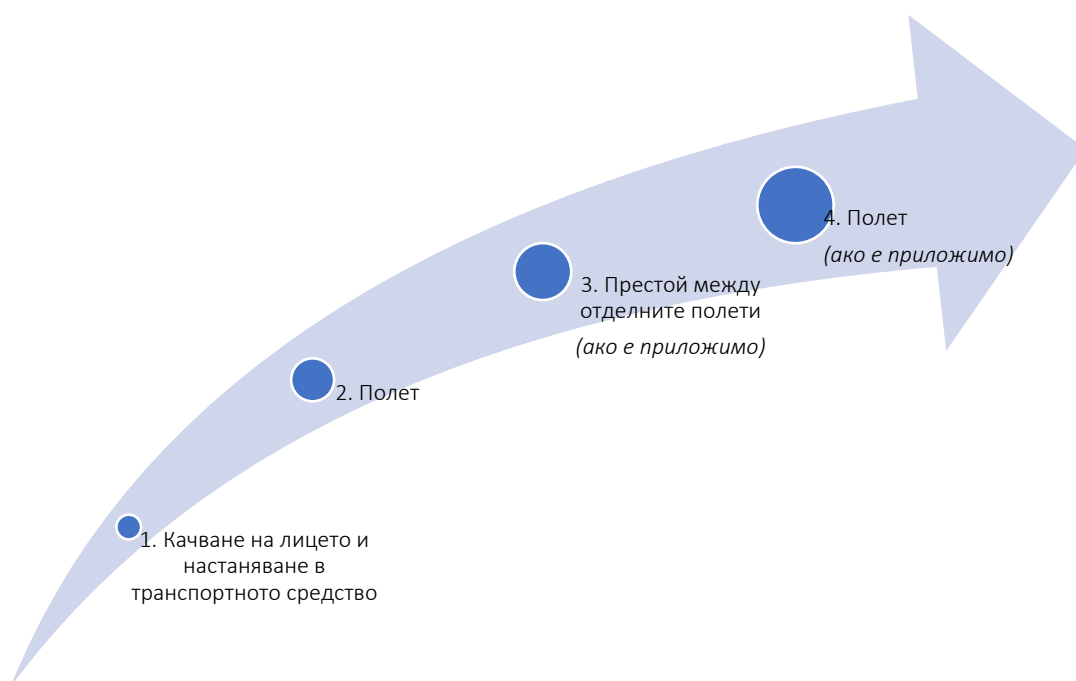
Фаза 1: Преди извеждане (pre-return)



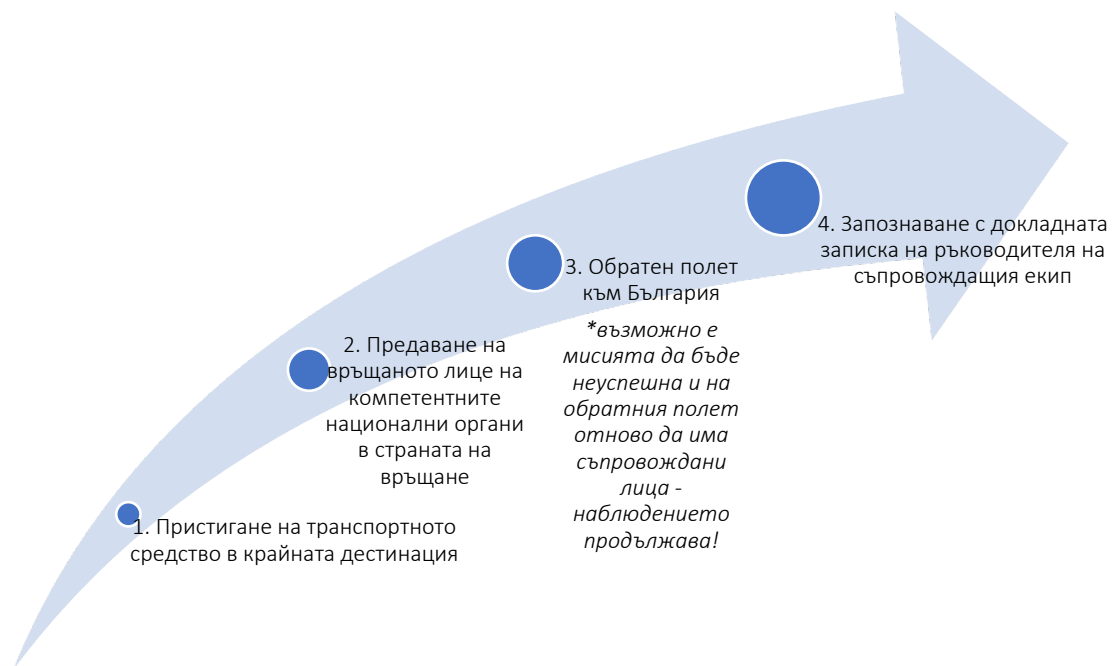
Фаза 2: Преди заминаване (pre-departure)



Фаза 3: Пътуване (in-flight)



Фаза 4: Пристигане (arrival)



ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Обобщение на данните от реализираните 15 наблюдения на операции по принудително връщане

N	Наблюдение	Дата	Бр. ГТС	Дестинация	Фаза 1: Преди извеждане						Фаза 2: Преди заминаване						Фаза 3: Пътуване				Фаза 4: Пристигане				
					Етап 1	Етап 2	Етап 3	Етап 4	Етап 5	Етап 6	Етап 1	Етап 2	Етап 3	Етап 4	Етап 5	Етап 6	Етап 1	Етап 2	Етап 3	Етап 4	Етап 1	Етап 2	Етап 3	Етап 4	
1	Пълно	1-3.11.2017	2	Шри Ланка	-	-	-	-	-	-	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	n/a	-
2	Пълно	18-20.12.2017	2	Шри Ланка	-	-	V	V	V	-	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	-	n/a	-
3	Пълно	28-30.08.2018	2	Ирак	-	-	V	-	-	-	-	V	V	V	V	V	V	V	V	-	V	V	n/a	-	
4	Пълно	12-14.09.2018	1	Мароко	-	-	V	-	-	-	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	n/a	-	
5	Пълно	26-28.09.2018	2	Индия	-	-	V	-	-	-	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	n/a	-	
6	Пълно	29-31.10.2018	2	Египет	-	-	V	-	-	-	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	n/a	-	
7	Частично	7.12.2017	2	Шри Ланка	-	-	V	-	-	-	V	V	V	V	-	-	n/a								
8	Частично	14.12.2017	1	Египет	-	-	-	-	-	-	-	V	V	V	V	V	n/a								
9	Частично	12.02.2018	2	Афганистан	-	-	V	-	-	-	V	V	V	V	V	V	n/a								
10	Частично	9.10.2018	2	Афганистан	V	-	-	-	V	-	V	n/a	V	V	V	-	n/a								
11	Частично	17.10.2018	1	Монголия (начало СДВНЧ - Любимец)	-	-	-	-	-	-	V	-	-	-	-	-	n/a								
12	Частично	17.10.2018	2	Афганистан	-	-	-	-	-	-	V	V	V	V	-	-	n/a								
13	Частично	14.11.2018	2	Ирак (начало СДВНЧ - Любимец)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n/a								
14	Частично	19.11.2018	1	Тунис (начало СДВНЧ - Любимец)	-	-	-	-	-	-	V	-	-	-	-	-	n/a								

15	Частично	03.12.2018	2	Афганистан	-	-	-	-	V	-	V	V	-	V	-	-	n/a							
ОБЩО НАБЛЮДАВАНИ					1	0	7	1	3	0	12	11	11	12	9	8	6	6	6	5	6	5	0	0