



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

ПРОГРАМА ЗА ПРАВНА ЗАЩИТА НА БЕЖАНЦИ И МИГРАНТИ

2015

**ГОДИШЕН ДОКЛАД
ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА
В БЪЛГАРИЯ ¹**

¹ Настоящият доклад е изготвен на основание чл.3, ал.2 от Закона за убежището и бежанците и съгласно чл.3.3 от Споразумението между Български хелзински комитет и Представителството на ВКБООН в България от 15.01.2015г.;

Настоящият годишен доклад се основава на наблюдение, насочено върху институционалната уредба и фактичкото взаимодействие между различните държавни органи, както и върху правните и практически стандарти за провеждане на производствата, уредени в националното бежанско законодателство¹, и тяхното съответствие с общопризнатите принципи на международната закрила и общите правни стандарти в областта на убежището на Европейския съюз (*acquis communautaire*).

От 1 януари до 31 декември 2015г. наблюдението е осъществено по отношение на общо **529** производствени действия в транзитните (ТЦ), регистрационно-приемателните центрове (РПЦ) на Държавната агенция за бежанците при Министерски съвет, наблюдение на постановени решения по молби за закрила и наблюдение на качеството на съдебнопроизводствата по разглеждане на жалби против решения на ДАБ.

Наблюдаваните производствени действия кореспондират на същия брой лица, търсеци закрила, от които 336 мъже, 126 жени, 19 деца и 48 непридружени деца.

Видовете производствени действия, които са наблюдавани, включват 87 регистрации (48 в ТЦ-Пъстрогор, 0 в РПЦ-Харманли и 50 в РПЦ-София), 119 дъблински интервюта (17 в ТЦ-Пъстрогор, 54 в РПЦ-Харманли, 23 в РПЦ –София, 4 в РПЦ Военна рампа и 5 в РПЦ Враждебна), 19 интервюта в ускорено производство (7 в ТЦ-Пъстрогор, 9 в РПЦ-Харманли и 1 в РПЦ Военна рампа), 132 интервюта в производство по общия ред (24 в ТЦ-Пъстрогор, 67 в РПЦ-Харманли, 4 в РПЦ-София, 4 в РПЦ Военна рампа и 1 в РПЦ Враждебна), 114 решения на ДАБ по подадени молби за международна закрила и 58 съдебни заседания по жалби срещу решения на ДАБ.

Възпроизвеждането на настоящия доклад е допустимо с изключение за търговски цели и при условие за изрично посочване на източника.

Докладът е изготвен от Програмата за правна защита на бежанци и мигранти на Български хелзинкски комитет.

¹ Закон за убежището и бежанците, в сила от 1 декември 2002г. (обн. ДВ бр.54/2002);

ЧАСТ ПЪРВА ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Правни принципи и стандарти на убежището и международната закрила

1.1.1. Общи принципи на убежището

Принципът *забрана за връщане (non-refoulement)* е уреден в чл. 33, ал. 1 от Женевската конвенция за статута на бежанците на ООН от 1951г. Принципът прогласява, че никоя договаряща се държава няма право по какъвто и да е начин да експулсира или връща (“refouler”) бежанец до границата на територията, където са били застрашени животът или свободата му по причина на неговата раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения. В своята ал. 2 разпоредбата допуска изключение от тази забрана, но само за случаите в които има основания да се смята, че бежанецът представлява опасност за националната сигурност или е осъден за извършване на особено тежко престъпление и поради това представлява опасност за обществото на приемащата държава.

Принципът за *ненаказуемост (non-punishment)* е уреден в чл. 31 от Женевската конвенция за статута на бежанците на ООН от 1951 г. Той прогласява, че правителствата, чиито държави са подписали и ратифицирали Конвенцията, не следва да налагат санкции заради незаконно влизане или пребиваване на бежанци, които пристигайки направо от територия, където са били застрашени животът или свободата им, са влезли или пребивавали на територията без разрешение, при условие, че са се представили незабавно пред властите и са посочили основателна причина за незаконното си влизане или пребиваване. Този принцип е въведен и в националното законодателство в чл. 279, ал. 5 от Наказателния кодекс на Република България. Концепцията „направо от територия, където са били застрашени животът или свободата“ е правно, а не географско понятие и съставлява липсата на юридическа или фактическа възможност за търсене и получаване на убежище и закрила в транзитната държава или държави, през които бежанецът е преминал и които поради тези причини не могат да бъдат определяни като „трети сигурни страни“¹.

Принципът за *достъп до правосъдие (cautio judicatum solvi)* е уреден в чл. 16 от Женевската конвенция за статута на бежанците на ООН от 1951г. Този принцип прогласява, че всеки бежанец има право на свободен достъп до съдилищата на територията на всички договарящи държави. В това отношение на територията на приемащата държава, в която е обичайното му местопребиваване, всеки бежанец се ползва от същия статут както и нейните граждани, включително правото на правна помощ и освобождаване от заплащането на съдебните разходи (cautio judicatum solvi).

¹ Понятие за „трета сигурна страна“ - чл. 38 от Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива). Във връзка с установената легална дефиниция ЕС не счита Република Турция за „трета сигурна страна“, тъй като същата е ратифицирала Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. с декларация в съответствие с чл. 1В, ал. 1 от Конвенцията, която се поддържа и при ратификацията на Нюйоркския протокол за статута на бежанците от 1967 г. (т.нар. *географска клауза*), поради което не разглежда молби за убежище и не предоставя статут на бежанец на чужденци от държави на произход, които не се намират на територията на Европа. В този смисъл от правна гледна точка бежанците, които са преминали през Турция преди влизането си в България, се считат за бежанци, пристигащи направо от територията на държавата, където са били застрашени животът или свободата им.

Принципът за тълкуване *съмнението в полза на бежанеца (in dubio pro fugitivo)* е уреден в §.203 от Наръчника за процедури и критерии за определяне на статут на бежанец¹ на Върховния комисариат за бежанците на ООН. В националното законодателство принципът е въведен в нормата чл. 75, ал. 2 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ). С изменение на закона през 2015 г.² тази легална дефиниция бе допълнена чрез въвеждането на разпоредбата на чл. 4, ал. 5 от Директива 2011/95/ЕС (Квалификационна директива). Принципът прогласява, че когато твърденията на бежанеца не са подкрепени с доказателства, те се приемат за достоверни, ако той е положил усилия да обоснове молбата си, дал е задоволително обяснение за липсата на доказателства и изявленията му са преценени като непротиворечиви и достоверни.

1.1.2. Общи правни стандарти на ЕС (acquis communautaire)

Правото на Европейския Съюз се установява чрез приетите законодателни мерки съгласно договорите за ЕС - Договорът за Европейския съюз (ДЕС) и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), одобрени от всички държави членки, които са по-известни като „първично право на ЕС“. Регламентите, директивите и решенията на ЕС, приемани от общностните институции със законодателни правомощия, са познати като „вторично право на ЕС“. България като държава членка е обвързана от задължителността на правото на ЕС както по силата на основните европейски договори - ДЕС и ДФЕС, но така също и поради разпоредбите на националната Конституция³, които дават превес на ратифицираните, обнародвани и влезли в сила международни договори пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Компетентност да упражнява контрол по въвеждането и прилагането на разпоредбите на европейското законодателство от държавите членки има Съдът на Европейския съюз⁴ (СЕС), действащ до 2009 г. като Съд на Европейските общности (СЕО). Неговите решения по тълкуване на разпоредбите на решенията, регламентите и директивите на Европейския съюз са задължителни за административните органи и съдилищата на държавите-членки.

Съвкупността от основните договори, регламенти и директиви, които регулират въпросите в ЕС, свързани с предоставянето на убежище, създават т. нар. общи стандарти по убежището на ЕС (asylum acquis).

В областта на убежището и международната закрила в Европейския съюз са приети и се прилагат шест основни законодателни акта – един регламент и пет директиви:

Регламент (ЕС) №604/2013⁵ (Регламент Дъблин) установява критериите и механизмите за определяне на държавата-членка на ЕС, компетентна да разгледа молбата за

¹ <http://www.unhcr-centraleurope.org/bg/pdf/resursi/pravni-dokumenti/narchnici-preporki-i-nasoki-izdadeni-ot-vkboon/narchnik-s-proceduri-i-kriterii-za-opredelyane-na-bezhanski-statut-vkboon-1979g-redakciya-1992.html>

² ДВ бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.

³ Чл. 5, ал. 4 от Конституцията;

⁴ Court of Justice of the European Union (CJEU) http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/

⁵ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (обн. ОВ, № L 180 от 29 юни 2013 г.)

международна закрила, която е подадена от гражданин на трета страна или лице без гражданство в една от държавите на територията на ЕС, и по-специално:

- молбата за закрила се разглежда само от една-единствена държава членка (чл. 3);
- отговорна е държавата, в която молбата е подадена за пръв път или в която вече се намират членове на семейството на бежанеца, търсещ закрила (чл. 3 ал. 2, чл. 9-11);
- непридружените деца се събират с техните родители или роднини (чл. 8);
- държавата, поела отговорност за бежанеца или дала съгласие за обратното му приемане на нейна територия, разглежда молбата му за закрила по същество (чл. 18, ал. 2);

Директива 2013/32/ЕС¹ (преработената Процедурна директива) определя общите процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила, и по-специално:

- регистрация от 3 до 6 работни дни от подаването на молбата за закрила (чл. 6);
- право на превод на език, който бежанецът разбира (чл. 12, ал. 1, б. "б");
- право на информация за правата и процедурите, които се следват (чл. 12, ал. 1, б. "а");
- докладване на стенограмата от личното интервю на бежанеца и право на бележки, коментари и възражения (чл. 17);
- безплатна правна помощ на административна фаза, както и за обжалване и за процесуално представителство в процедурите по обжалването (чл. 19-23);
- специални гаранции за непридружените деца (чл. 25);
- надлежно съобщаване на решението по молбата за закрила (чл. 12, ал.1, б. "д");

Директива 2013/33/ЕС² (преработената Приемателна директива) определя общите стандарти за приемането в държавите членки на ЕС на кандидати за международна закрила и убежище, и по-специално:

- издаване на удостоверителен документ до 3 дни от регистрацията (чл. 6);
- настаняване и материални условия на приемане, осигуряващи подходящ стандарт на живот при гарантиране на прехраната, физическото и психическо здраве (чл. 17);
- записване в училище на ненавършилите пълнолетие (чл. 14);
- достъп до пазара на труда при по-голяма продължителност на процедурата (чл. 15);
- право на пребиваване по време на процедурата и свобода на движение (чл. 7)
- задържане при ограничително изброени основания и за възможно най-кратък срок (чл. 8-11);

Директива 2011/95/ЕС³ (преработената Квалификационна директива) установява общите стандарти за даване на международна закрила и съдържанието на единния европейски статут на бежанците и лицата с предоставена допълнителна (субсидиарна) закрила, и по-специално:

- два вида индивидуален статут - статут на бежанец по чл. 1А от Женевската конвенция и субсидиарна закрила по основанията по чл. 2 и 3 от ЕКПЧОС (чл. 2);
- закрила срещу връщане (чл. 21);

¹ Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (обн. ОВ, № L 180 от 29 юни 2013 г.)

² Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (обн. ОВ, № L 180 от 29 юни 2013 г.)

³ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандартите за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (обн. ОВ, № L 337 от 20 декември 2011 г.)

- запазване целостта на семейството (чл. 23);
- разрешение за пребиваване (чл. 24)
- свобода на придвижване (чл. 33) и пътни документи (чл. 25);
- достъп до работа, образование, признаване на квалификация, социални и медицински грижи и жилищно настаняване (чл. 26-30, чл. 32);
- достъп до средства за интеграция (чл. 34);
- помощ при репатриране (чл. 35);

Директива 2001/55/ЕО¹ (преработената Директива за временната закрила) определя общите стандарти за предоставяне на временна закрила при масов приток на бежанци, и по-специално:

- срок на временната закрила – до 3 години (чл. 4);
- удостоверителен документ за срока на временната закрила (чл. 8);
- участие в трудови дейности (чл. 12);
- достъп до жилищно настаняване и социално подпомагане (чл. 13 ал. 1 и 2);
- медицинска помощ за неотложни грижи и лечение на общо заболяване (чл. 13, ал. 2);
- достъп до образователната система за лицата под 18 години (чл. 14);
- събиране на семейството (чл. 15);

1.2. Методология на наблюдението

Предмет на наблюдението са производствените действия, провеждани по реда на Закона за убежището и бежанците от Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет. Производствените действия се наблюдават на всички фази - регистрация (достъп до процедура), дъблинско производство (определяне на държавата-членка от ЕС, отговорна за разглеждане на молбата за закрила по Регламент (ЕС) №604/2013); ускорено производство (допустимост на молбата за закрила) и производството по общия ред (преценка по същество на молбата за закрила), а така също и върху актовете (решенията) на административния орган, постановявани в тези производства.

Методологията на наблюдението включва ежеседмично събиране на данни на случаен принцип за начина, способите и практиките по провеждане на производствата по ЗУБ, които се отразяват в стандартни формуляри за оценка на интервю (Приложение 1), оценка на решение (Приложение 2) и наблюдение на съдопроизводствата (Приложение 3).

Наблюдението на процедурата на административна фаза се осъществява в териториалните подразделения на ДАБ, а именно: регистрационно-приемателните центрове (РПЦ) в гр. София, с. Баня, община Нова Загора и гр. Харманли, както и транзитния център (ТЦ) в с. Пъстрогор, община Свиленград. Съгласно закона² единствената разлика между транзитните и регистрационно-приемателните центрове е във възможността в последните да бъдат настанявани лица, които са поискали убежище от президента на Републиката. Наблюдение върху актовете (решенията) на административния орган, постановявани в тези производства и съдопроизводствата по жалби против отрицателни решения, се извършва в съответните регионални административни съдилища и Върховния административен съд.

¹ Директива 2001/55/ЕО относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масов поток от разселени лица и мерките за постигане на баланс в усилията на държавите-членки по приемане на такива лица и поемане на последиците от това (обн. ОВ, № L 212 от 7 август 2001 г.)

² Чл. 47, ал. 2, точки 1 и 2 от ЗУБ;

ЧАСТ ВТОРА.

РЕЗУЛТАТИ И КОНСТАТАЦИИ

2.1. Бежанска процедура Procedure for granting international protection

2.1.1. Достъп до процедурата и регистрация на молбата за закрила

Националният закон урежда¹ правото да се заяви молба за международна закрила както пред длъжностно лице от Държавната агенция за бежанците при МС, така и пред други държавни органи, които са длъжни незабавно да препратят молбата до ДАБ-МС. Молбата за предоставяне на международна закрила може да бъде заявена в устна, писмена или друга форма, като при необходимост се осигурява преводач или тълковник. Молбата, която не е писмена, се записва от съответното длъжностно лице и се подписва или заверява по друг начин от молителя и от преводача, съответно тълковника.

До влизането в сила на приетото в края на годината изменение и допълнение на закона², той не предвиждаше изричен срок за регистрацията на молбата за закрила от бежанската администрация. В същото време поради изтичане на срока за въвеждане³ (транспониране) в националното законодателство на разпоредбите на Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива) от този момент насетне нейните разпоредби имаха директно, вертикално приложение във вътрешното право, в това число и указаните в нея срокове за регистрацията на молбите за международна закрила.

Така, считано от 20 юли 2015 г. молбите за международна закрила, заявени пред длъжностно лице на Държавната агенция за бежанците, следваше да бъдат регистрирани в срок от 3 работни дни от подаването на молбата. Когато молбата бе направена пред други държавни органи, които не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното законодателство, но които има вероятност да получат подобни молби, валидният срок бе 6 работни дни след подаването на молбата. В България най-често тези други държавни органи са органи на МВР и, в частност, Главна дирекция „Гранична полиция“, чиито служители получават молби за закрила от чужденци, находящи се на границата или в граничните зони; или Дирекция „Миграция“ – приемаща молби за закрила от чужденците, задържани в центровете за административно задържане на чужденци, т.нар. специални домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) заради липсата на валидни документи за самоличност или за нередовно пребиваване на територията на страната.

Съгласно закона⁴ обаче, дори след измененията от декември 2015г., ДАБ има задължение да регистрира не молбата за международна закрила, а да извърши лична регистрация на чужденеца, който я е подал, като за тази цел се попълва регистрационен формуляр, снемат се отпечатъци, провеждат се действия по обиск и преглед на вещите и се открива лично дело на чужденеца. Така, съгласно националния закон срокът от 3, съответно, 6 работни дни се

¹ Чл. 58, ал. 3 и 4 от ЗУБ;

² Чл. 58, ал. 4 и чл. 61, ал. 2 от ЗУБ, респ. §9 и §10 от ЗИД на ЗУБ (ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г.);

³ 20 юли 2015 г., определен в чл. 51, ал. 2 от Директива 2013/32/ЕС;

⁴ Чл. 61, ал. 2 от ЗУБ;

прилага досежно личната регистрация на чужденеца, заявил и подал молба за международна закрила и този срок тече от деня на нейното подаване.

Извършеното през 2015г. наблюдение констатира, че в 83% (296 случаи) молбите за международна закрила са заявявани и подавани пред държавен орган, различен от компетентната да ги регистрира и разгледа Държавна агенция за бежанците при МС.

През 2015 година бежанската администрация е регистрирала молбите за международна закрила на 20 350 лица от всички 26 961 лица, подали молби на територията на Република България. От тях 55% (14 790 лица) са подали молбите си пред Гранична полиция, а 45% (12 161 лица) са подали молба в СДВНЧ пред органите на Дирекция „Миграция“.

От молбите, заявени и подадени на границата, едва 8% (1252 лица) са имали директен достъп до процедура чрез незабавното им предаване от Гранична полиция на ДАБ. В 39% (5 752 случаи) лицата, подали молба за закрила на границата, са били изпращани в Разпределителния център в гр. Елхово към Дирекция „Миграция“, откъдето след среден престой от 7 дни са били предавани в транзитния или регистрационно-приемателните центрове на ДАБ за регистрация, настаняване, издаване на документи и всички останали следващи действия в бежанската процедура за оценка и вземане на решение по молбата им за закрила. В останалите 53% (7786 лица) са подали молба за закрила пред Гранична полиция след задържането им на изход при опит да напуснат територията на страната.

През есента на 2015 г. наблюдението установи няколко случая на лица, страдащи от тежки физически или психически заболявания, на които от ДАБ първоначално бе отказан директен прием в нейно териториално поделение под предлог задължителност на настаняването в РЦ-Елхово въпреки нормативната уредба¹ в обратния смисъл.

При молбите, подадени пред Дирекция „Миграция“ от чужденци, задържани на територията на страната или при опит за нейното напускане, средният престой на задържане в СДВНЧ през годината е 10 дни, преди да бъдат освободени и прехвърлени в регистрационно-приемателните центрове на ДАБ.

В 100 случаи достъпът до процедура е осигурен едва след завеждане на дело пред съд заради продължителност на задържането в СДВНЧ, надхвърляща 1 месец. Средният престой в СДВНЧ на тези продължително задържани лица, търсещи закрила е 6,5 месеца.

В средата на 2015 г. ДАБ въведе организация за извършване на регистрация на молби за закрила извън работното време, като през работните дни дежурството е до 20.00 часа, а през почивните и празнични дни – при повикване. Системата на дежурство за регистрация извън работното време функционира в РПЦ-София, РПЦ-София, ЦН „Овча Купел“ и ЦН „Военна рампа“, РПЦ-Харманли и ТЦ-Пъстрогор, а в РПЦ-с. Баня се извършва регистрация извън работно време в случай, че административният орган прецени, че е наложително. В ЦН „Враждебна“ не се извършват дежурства за регистрации.

¹ Чл. 16, т. 3 във връзка с чл. 7, ал. 3, т. 4 от Наредбата за отговорността и координацията на държавните органи (НОКДО), осъществяващи действия по прилагането на Регламент Дъблин и Регламент Евродак, приета с ПМС №332 от 28.12.2007 г.

Препращането на документите¹, събрани или създадени от другите държавни органи, до ДАБ заедно с молбата за закрила като цяло бе изпълнявано своевременно и без съществени нарушения. Наблюдението установи, че едва в 0,5% (2 мониториращи случая) придружаващите документи не са препратени и получени своевременно от ДАБ.

2.1.2. Уязвими групи

В бежанските производства на всеки един етап служителите на ДАБ са длъжни да отчитат² особеното положение и специалните потребности на чужденците от уязвима група. Съгласно дефиницията на закона³ „лица от уязвима група“ са малолетните или непълнолетните, непридружените малолетни и непълнолетни, хората с увреждания, възрастните хора, бременните жени, самотните родители с ненавършили пълнолетие деца, жертвите на трафик на хора, лицата с тежки здравословни проблеми, лицата с психични разстройства и лицата, които са понесли изтезание, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие.

Наблюдението през 2015 г. констатира продължаващата липса на установен механизъм за ранна идентификация на уязвимост на кандидатите за закрила и на специфичните им нужди. Според установените стандарти⁴ такава идентификация следва да бъде извършвана на най-ранния възможен етап, което в контекста на бежанската процедура означава, че идентификацията на уязвимостта трябва да се направи по време или непосредствено след личната регистрация в центровете на ДАБ. През годината, ВКБООН и неговите партньори продължиха с усилията си за осъвременяване на съществуващите стандартни оперативни процедури (СОП)⁵ за реакция в случаите на сексуално и свързано с пола насилие. Това обаче не бе осъществено до края на годината. Същевременно ВКБООН, БХК и другите партньорски организации продължиха и настояват за въвеждането на такива механизми и по отношение идентификацията, препращането, закрилата и подпомагането на уязвимите лица, и по-специално - непридружените деца-бежанци, но също без особен резултат. Поради това идентификацията на уязвимите лица бе осъществявана ad hoc и в мнозинството от случаите – въз основа на преценката и уведомяването от страна на неправителствените организации, работещи с бежанци в центровете на ДАБ, и най-вече социалните работници и социалните медиатори на Българския Червен кръст, както и отделни застъпници и адвокати.

2.1.3. Предоставяне на информация

Съгласно закона⁶ чужденецът, заявил молба за международна закрила, се информира писмено на разбираем за него език относно реда за подаване на молбата, за процедурата, която ще се следва, и за неговите права и задължения, както и за организации, предоставящи правна и социална помощ на чужденци, не по-късно от 15 дни от подаването на молбата. Когато обстоятелствата налагат това, тази информация може да бъде предоставена устно. Във връзка с изпълнението на това задължение наблюдението констатира, че в 69% (245

¹ Чл. 60, ал.1 и 2 от ЗУБ във връзка с чл. 10, т. 2 и 3 и чл. 16, т. 3 от НОКДО;

² Чл. 30а от ЗУБ;

³ §1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на ЗУБ;

⁴ <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/caring-for-the-vulnerable/caring-for-the-vulnerable-in-asylum.html> , а така също и <http://www.unhcr.org/4371fa162.pdf>

⁵ Стандартни оперативни действия за предотвратяване и ответни действия при сексуално и свързано с пола насилие, ВКБООН, рег.№630 от 27.02.2008 г. на ДАБ при МС;

⁶ Чл. 58, ал. 6 от ЗУБ, чл. 8 и чл. 12 от Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива);

мониторирани случая) служителите на ДАБ са предоставили въвеждаща информация на търсещите закрила във връзка с производството им и техните права и задължения. В периода от април до юни 2015 г. обаче бе отбелязано като цяло влошаване на изпълнението на практика на това законово задължение от страна на служителите на ДАБ при устното предоставяне на информацията на кандидатите за закрила с ниска или липсваща степен на грамотност, като основната причина за това бе липсата на осигурени преводачи в бежанските производства. Наблюдението също така установи обаче, че дори след осигуряването на превод през месец октомври 2015г., през ноември и декември 2015 г. задължението за връчване на писмена информация или предоставянето ѝ в устна форма за неграмотните кандидати не се изпълнява от ДАБ под предлог спестяване на ресурси за превод и за разпечатване на информационните материали.

2.1.4. Доказателства

Съгласно закона¹ не се допуска сведения за чужденците, търсещи или получили международна закрила, да се събират от и да се предоставят на органите и организациите, осъществяващи преследване. С изключение на тази изрична законова забрана, ДАБ има право да събира всякакви писмени², устни³ или други доказателства, в това число и чрез провеждането на експертизи⁴, които са уредени и допустими в административния процес⁵. От друга страна, за самите кандидати за закрила съществува задължението⁶ да представят своевременно всички писмени или други доказателства, с които разполагат в подкрепа на молбата си за международна закрила. Срокът за представянето им е до произнасянето по молбата за закрила, като при неизпълнение на това задължение от страна на кандидата за закрила се скрепява с негативната последица на произнасяне без съобразяването на тези доказателства.

Наблюдението на бежанските производства установи, че през 2015 г. в 10% (35 мониторирувани случая) търсещите закрила са представили документи в подкрепа на изложеното от тях. В 5 от тези случаи е изготвен протокол за приемането им като гаранция за тяхното съобразяване при вземане на решение по молбата за закрила, но в останалите 30 случая доказателствата не са били надлежно събрани и събирането им не е било установено чрез изготвяне на приемо-предавателен протокол. Същото нарушава принципа за истинност⁷ в административния процес и в частност – в бежанските производства⁸, доколкото допуска възможността ДАБ да не обсъди и съобрази тези факти и обстоятелства при постановяване на решението по молбата за закрила, а кандидатът за закрила да не разполага със средство да докаже, че своевременно е представил съответните доказателства на административния орган. В бежанските производства това нарушение се явява съществено с оглед принципната постановка за липсата на възможност за събиране на доказателства за обстоятелствата, заявени в бежанската история на кандидата за закрила, тъй като те са се случили на територията на друга държавна юрисдикция извън Република България и защото събирането им по формален ред от органите на държавата на произход изрично е забранено. Именно

¹ Чл. 63, ал. 4 от ЗУБ;

² Чл. 63а, ал. 1 от ЗУБ;

³ Чл. 63а, ал. 5 от ЗУБ;

⁴ Чл. 61, ал. 3 и 4 от ЗУБ;

⁵ Чл. 37 – 46 от АПК;

⁶ Чл. 63а, ал. 2 от ЗУБ;

⁷ Чл. 7, ал. 2 от АПК;

⁸ Чл. 75, ал. 2 от ЗУБ;

поради това в бежанските производства е установен и принципа за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца (принцип *in dubio pro fugitivo*)¹. В тази връзка, практиката на ДАБ да не гарантира във всички случаи надлежното събиране на представените от кандидатите за закрила доказателства чрез изготвянето на нарочни приемо-предавателни протоколи съставлява сериозно нарушение на процесуалните гаранции за правата на кандидатите за закрила.

2.1.5. Качество на действията по оценка на молбата за закрила.

Интервюто в бежанската процедура е способ за събиране на устни доказателства чрез записване на заявленията на кандидата за закрила за причините за напускане на страната на произход и за търсенето на международна закрила. Ето защо правилното извършване на тези действия при спазване на установени в закона процесуални гаранции е от съществено значение за по-нататъшната правилна оценка на молбата за закрила. Провеждането на интервю се изключва само тогава, когато кандидатът не може да се грижи за своите работи поради слабоумие или душевна болест или поради обективни причини не може да даде устни или писмени изявления.

Националната уредба предвижда², че веднага след регистрирането се определя дата за провеждане на интервю, а чужденецът, подал молба за международна закрила, се уведомява своевременно за датата на всяко следващо интервю. Наблюдението установи, че в някои териториални поделения на ДАБ³ практиката за връчване на покана за провеждане на интервю с кандидатите за международна закрила е преустановена, като или изобщо не се изготвя покана за интервю, или подписаната от кандидата покана за интервю не му се предава, а вместо това се събира на съхранение в личното му досие. Неизпълнението на това правило води като резултат до неявяване на посоченото интервю на кандидатите за закрила поради тяхното незнание, че интервю е било насрочено за конкретната дата. В същото време неявяването на кандидата за закрила на интервюто се тълкува от служителите, вземащи решение, като формален отказ от заявената и подадена молба за предоставяне на закрила в България и се използва като основание за спиране и впоследствие, прекратяване на бежанското производство, най-често спрямо производствата провеждани в ЦН „Военна Рампа“ към РПЦ-София и РПЦ-с. Баня, община Нова Загора.

Законът урежда, че при заявено от него желание кандидатът за закрила следва да се интервюира от интервюиращ орган или преводач, съответно от тълковник, от същия пол. Наблюдението установи, че това правило като цяло се спазва от ДАБ по отношение на служителите, извършващи интервюирането, но не винаги се спазва по отношение на участващите в интервюто преводачи поради липсата през определен период от 2015 г.⁴ на осигурени преводачи от всички необходими езици, включително и поради липсата на осигурени преводачи от двата пола за всички езици. Наблюдението също така установи, че кандидатите като цяло не се информират за правото на преводач или интервюист от същия пол.

¹ Чл. 75, ал. 3 от ЗУБ;

² Чл. 63а, ал. 1 и сл. от ЗУБ;

³ РПЦ-Баня и център за настаняване „Военна Рампа“ към РПЦ-София на ДАБ;

⁴ Виж, параграф 2.1.3;

Интервюто следва да се проведе¹ на заявен от кандидата език, а когато това е невъзможно, на разбираем за кандидата език. Както бе отбелязано² през 2015 г. през продължителен отрязък от време ДАБ нямаше сключени договори с преводачи от основните говорими езици, доколкото проведените от нея обществени поръчки за осигуряване на превод в бежанските производства бяха оспорвани и повтаряни неколккратно в периода от април до октомври 2015 г. Паралелно с това, съпътстващи проблеми с изплащането на възнаграждения на преводачите от текущата и миналата година³ доведе до отказ през определен период от време⁴ от страна на повечето преводачи да осъществяват превод за ДАБ, което причини сериозни забавяния както в провеждането на интервютата за оценка на молбите за закрила, така и на предхождащата им регистрация.

При провеждането на интервю законът изисква⁵ да се прави аудио или аудио-визуално записване и да се състави протокол. Изискването за задължителен аудио или аудио-видео запис бе въведено в средата на октомври 2015 г. в резултат на правените през предходните години константи препоръки⁶ в тази насока като най-добър стандарт за пълно, обективно и безпристрастно записване на изявленията на кандидатите относно причините за исканата закрила, както и като гаранция срещу корупция. Дотогава наблюдението установи, че през годината аудиозаписи са извършени в 10% (37 мониториран случая) от наблюдаваните производства, а в останалите 90% кандидатите за закрила или не са уведомявани за тази възможност, или уведомяването е било извършвано от служителите на ДАБ по начин, склоняващ към отказ от аудио запис или възражение против извършването му. В РПЦ-Харманли като допълнителен предлог се изтъква изобщо липсата на работещи устройства за технически запис на разположение на служителите на центъра.

Протоколът от проведеното интервю следва да се прочете на кандидата за закрила и да се подпише от него, преводача, съответно тълковника и от интервюиращия орган. Наблюдението през 2015 г. установи, че в 71% (254 мониториран случая) от наблюдаваните производства протоколите от проведеното интервю или регистрационният лист от извършената първоначална регистрация на молбата за закрила не се изчитат преди подписването им от чужденците, търсещи закрила. Това създава възможности за манипулиране на информацията, записвана в протокола от проведеното интервю. От друга страна, за кандидатите за закрила е невъзможно да се уверят, че техните изявления и заявленията от тях факти и обстоятелства са правилно отразени в протокола. Прочитането на протокола е важна гаранция с оглед установяването или отстраняването на противоречия между казаното по време на различните интервюта, но преди всичко досежно съобразяването на всички заявени факти и обстоятелства в тяхната логическа последователност при постановяване на решението по молбата за закрила.

¹ Чл. 63а, ал. 7 от ЗУБ;

² Виж, параграф 2.1.3

³ <http://www.mediapool.bg/bunt-na-prevodachi-v-dab-zaradi-neizplateni-zaplati-news241414.html>

⁴ 6 до 12 октомври 2015 г.

⁵ Чл. 63а, ал. 3 от ЗУБ;

⁶ Виж, УННСР, 2011 ASQAEM report и препоръките в БХК, Годишен доклад за наблюдението на производството за предоставяне на международна закрила за 2014 г., точка 4.5; както и Годишен доклад за наблюдението на производството за предоставяне на статут в Република България за 2013 г., точка 4.8.;

В срок до три (понастоящем четири) месеца¹ месеца от образуване на производството по общия ред интервюиращият орган следва да изготви становище, което заедно с личното дело се представя на председателя на Държавната агенция за бежанците за решаване. В срок до три (понастоящем 6) месеца² от образуване на производство по общия ред председателят на Държавната агенция за бежанците трябва да вземе решение, с което да предостави или откаже статут на бежанец или хуманитарен статут. Тримесечният (шестмесечният) срок може да бъде продължен от председателя на ДАБ с още три (понастоящем девет) месеца, или общо до 6 (понастоящем 21) месеца, но единствено при недостатъчност на събраните данни за конкретния случай. Кандидатът за закрила трябва в такъв случай да бъде уведомен за удължаването на срока – лично или чрез съобщение с обратна разписка. От наблюдаваните през 2015 г. положителни и отрицателни решения по молби за закрила се установи, че в 80% (92 мониториранни случаи) указаният в закона срок е бил спазен, но в останалите 20% взимането на решението е било просрочено с един или повече месеци. В 100% от случаите, при които е постановено решение по молбата за закрила извън тримесечния срок, не е направено надлежно уведомяване на кандидата за закрила за удължаването на срока за вземане на решение по неговата молба. Своевременното вземане на решение по молбата за закрила е основна процесуална гаранция за кандидатите, доколкото елиминира както правната несигурност за самите кандидати досежно техния статут и перспективи, така и предпоставките за нередности и корупция в хода на бежанската процедура.

2.1.6. Правна помощ

Държавата следва да осигурява условия³ за получаване на правна защита на чужденците, търсещи международна закрила в България. По принцип, физическите лица, които поради липсата на финансови средства не са в състояние да ангажират адвокат за оказване на правна защита и съдействие, могат да се ползват от правна помощ, финансирана от държавата. Държавата предоставя правната помощ чрез Националното бюро за правна помощ (НБПП) към Министерството на правосъдието. От март 2013 г. чужденците, търсещи за международна закрила, са включени⁴ в категориите лица, имащи право на правна помощ, финансирана от държавата. Оттогава насетне обаче, включително и през 2015г., предоставянето на правна помощ на кандидатите за закрила не бе подсигурано със средства в държавния бюджет, поради което НБПП не бе в състояние да организира предоставянето на правна помощ на административната (първоинстанционна) фазата на бежанската процедура по време на производствените действия, провеждани от ДАБ. Кандидатите за закрила ползваха правна помощ единствено на фазата на образувано съдопроизводство при обжалване на отрицателно решение за предоставяне на международна закрила, макар че самият им достъп до съд чрез съставянето и завеждането на жалба бе осигуряван със съдействието на неправителствени организации (за правната помощ на съдебна фаза – виж, по-долу 2.2.5).

Заради това през годината правна помощ на административната фаза на бежанската процедура бе предоставяна единствено в рамките на изпълнение на възложени от ДАБ проекти по Европейския бежански фонд (ЕБФ). Изпълнението на проектите за правна помощ

¹ Чл. 74 от ЗУБ – посочените тук и по-нататък в изложението срокове бяха приложими до 25 декември 2015г. когато с изм. ДВ бр.101/2015 всички производствени срокове на административна фаза бяха удължени съобразно описанието в текста;

² Чл. 75, ал. 1 от ЗУБ;

³ Чл. 23, ал. 2 от ЗУБ;

⁴ Чл. 22, ал. 8 от Закона за правната помощ;

и особено качеството на предоставяната по тях правна помощ на кандидатите за закрила предизвикваха загриженост. През 2015г. правна помощ на кандидатите за закрила със средства от ЕБФ бе предоставяна единствено в центъра за настаняване „Овча Купел“ към РПЦ-София на ДАБ. В останалите центрове в София (Враждебна, Военна Рампа), както и в териториалните поделения на ДАБ в Харманли, Баня и Пъстрогор като цяло¹ правна помощ не бе осигурена под никаква форма и кандидатите за закрила нямаша достъп до правна защита, консултации и представителство от служебни адвокати. В самия ЦН „Овча Купел“ към РПЦ-София наблюдението установи, че през по-голямата част от изпълнението на проекта приемната е затворена, вместо да действа постоянно в рамките на работните дни и време. Наблюдението установи, че в 98% (351 мониторирани случаи) регистрациите, интервютата или връчването на решения на кандидатите за закрила са извършвани без представителството и съдействието от адвокат. В производствените действия, проведени с участието на адвокат по проект на ЕБФ, наблюдението установи, че в 100% (6 мониторирани случаи) от наблюдаваните интервюта, в които е имало правно представителство, адвокатите са участвали формално, без да се представят на кандидата за закрила, когото представляват, без да ги упътят за вида и целта на провежданите производствени действия и за техните права и задължения и без да задават уточняващи или допълнителни въпроси, когато това е било необходимо.

Правната помощ, предоставяна в ЦН „Овча Купел“, приключи на 30 юни 2015 г. с изтичането на програмния период за изпълнение на Годишна програма 2014 по ЕБФ. Следователно, от 30 юни до 31 декември 2015 г. правна помощ на кандидатите за международна закрила на административната фаза на бежанската процедура пред ДАБ не бе осигурена и не беше предоставяна.

2.1.7. Процедури спрямо непридружените деца

През 2015 г. продължи да нараства² броят на непридружените деца на територията на България, които пристигат без родител или друг пълнолетен роднина, който отговаря за тях по силата на закон или обичай³. В този смисъл, непридружените деца, търсещи или получили закрила, отговарят изцяло на легалната дефиниция за деца в риск⁴. Както и през предходните 16 години обаче най-сериозният неразрешен проблем в бежанската процедура остана провеждането ѝ спрямо непридружените деца без назначен настойник или попечител в нарушение на императивните изисквания на закона⁵. Съгласно установената константна съдебна практика⁶ такива производства са незаконосъобразни, а също и производствата проведени спрямо непридружени деца без съдействието на адвокат като техен процесуален представител и защитник на най-добрите им интереси.

¹ С изключение на 2% (6 мониторирани случаи) на предоставена правна помощ през първото тримесечие на 2015 г.;

² През 2015 г. на територията на България молба за закрила подадоха 1816 непридружени деца (1706 момчета и 110 момичета), което в сравнение с 940 непридружени деца през 2014г.² съставляваше увеличение с 51%. Основните страни на произход на децата бяха Афганистан (940 деца), Ирак (532 деца) и Сирия (284 деца);

³ § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за убежището и бежанците;

⁴ §1, точка 11, букви "а", "в" и "д" от Закона за закрила на детето;

⁵ Чл. 25, ал. 1 от ЗУБ;

⁶ Така, Решение №5137/14.04.2014 по а.д.№13176/2013, 3 отд, ВАС; Решение №5930/09.10.2014 по а.д.№ 13176/2013, 3, ВАС; Решение №8570/23.06.2014 по а.д.№ 490/2014, 3, ВАС; Решение №4453/30.06.2014 по а.д.№ 3132/2014, 42, АССГ; Решение №5068/21.07.2014 по а.д.№ 5346/2014, 44, АССГ; Решение №5014/18.07.2014 по а.д.№ 5283/2014, 11, АССГ; Решение №5307/04.08.2014 по а.д.№ 8635/2013, 6, АССГ; Решение №4731/08.07.2014 по а.д.№ 5054/2014, 20, АССГ; Решение №4230/24.06.2014 по а.д.№ 3900/2014, 45, АССГ; Решение №8570/23.06.2014 по а.д.№ 490/2014, 3, АССГ; Решение №3833/10.06.2014 по а.д.№ 1995/2014, 16, АССГ; Решение №2418/10.04.2014 по а.д.№ 8526/2014, 12, АССГ; Решение №33/06.01.2014 по а.д.№ 10102/2013, 44, АССГ; Решение №360/20.01.2014 по а.д.№ 12298/2013, 43, АССГ и др.;

Въпреки това и през 2015 г. всички производства на ДАБ с непридружени деца продължиха да се провеждат единствено в присъствието на социален работник¹. Правна помощ на административна фаза на непридружените деца, търсещи закрила, също не бе осигурявана, доколкото в 100% от наблюдаваните производства пред ДАБ на непридружените деца не бяха представлявани от адвокат като техен процесуален представител в нарушение и на европейските общи стандарти² за международна закрила в държавите членки на ЕС. През 2015 г. наблюдението установи, че в 18% (7 мониториранни случаи) регистрацията на непридружените непълнолетни деца се провежда в отсъствието на социален работник и това е по-скоро като правило, отколкото като изключение. В други 7,5% (3 мониториранни случаи) бе установено, че при провеждане на регистрацията присъства социален работник от Дирекция "Социална дейност и адаптация" на ДАБ, вместо от отдел „Закрила на детето“ към съответната Дирекция „Социално подпомагане“ на Агенцията по социално подпомагане. Същото съставлява конфликт на интереси поради наличието на служебни правоотношения между присъстващия социален работник от ДАБ, който следва да защитава най-добрия интерес на детето, и неговия работодател като орган, издаващ акт по молбата за международна закрила на съответното дете, търсещо закрила. През 2015 г. наблюдението установи, че в 100% (40 мониториранни случая) на непридружените непълнолетни не е назначен настойник или попечител. В 5% (2 мониториранни случая) назначените на непридружените непълнолетни социални работници са предоставили подкрепа или са се намесили, когато е необходимо, по време на проведените с децата интервюта. В нито един от мониторираните случаи непридружените непълнолетни не са представлявани от адвокат.

В средата на октомври 2015 г. влязоха в сила на изменения и допълнения на Закона за убежището и бежанците, приети с цел транспониране на Директива 2011/95/ЕС (Квалификационната директива). Съгласно измененията³ на непридружените деца, търсещи или получили международна закрила, се назначава представител от общинската администрация, определен от кмета на общината или от оправомощено от него длъжностно лице. Представителят на малолетния или непълнолетния чужденец, търсец или получил международна закрила, до навършване пълнолетие на лицето има следните правомощия в производствата по този закон: 1). да се грижи за правните му интереси в производствата по предоставяне на международна закрила до тяхното приключване с влязло в сила решение; 2). да го представлява пред всички административни органи, в т. ч. социални, здравни, образователни и други институции в страната с оглед защита на най-добрия интерес на детето; 3). да изпълнява ролята на процесуален представител във всички производства пред административните органи; 4). да предприема действия за осигуряване на правна помощ. Тази законодателна уредба подмени внесените от ДАБ в парламента предложения⁴, регламентиращи назначаването на настойник или попечител от служителите към структурите на Агенцията за социално подпомагане, към чиито функции са придадени по компетентност дейностите по закрила на децата и осъществяването на мерките за нейното осигуряване. Поради това общинските администрации в населените места, в които са разположени центрове на ДАБ, нямаха извършена никаква подготовка за определянето, обучаването и назначаването на служители от техните администрации, които да осъществяват функциите

¹ Чл.25, ал.5 от ЗУБ;

² Чл. 25 от Директива 2013/32/ЕС;

³ Чл. 25 от ЗУБ, ДВ бр. 80 от 16.10.2015 г., съгласно §83 от ПЗР на ЗИД на ЗУБ - в сила от датата на публикуването;

⁴ §20 от Законопроект за изменение и допълнение на ЗУБ, сигнатура 454-01-37 от 7 ноември 2014 г., <http://parliament.bg/bills/43/454-01-37.pdf>

на представители на непридружените деца по време на бежанската процедура или след получаване на статут. В резултат на това, наблюдението установи, че от влизането в сила на измененията и допълненията на закона в средата на октомври 2015 г. представители на децата бяха определени единствено от администрацията на Община гр. Харманли за регистрационно-приемателния център, находящ се в същото населено място. В останалите населени места с бежански центрове, а именно София, с. Баня, община Нова Загора и с. Пъстрогор, община Свиленград такива представители не бяха определени до края на годината.

Допълнително, съгласно закона¹ ДАБ следва да осъществява контрол и да взема мерки за предпазване на малолетните или непълнолетните чужденци, търсеци международна закрила, от физическо или психическо насилие, жестоко, нечовешко или унижително отнасяне. Наблюдението установи, че почти през цялата година непридружените търсеци закрила деца не са настанявани в РПЦ на ДАБ при МС при специални условия за малолетни и непълнолетни съгласно изискванията на закона². Вместо това непридружените деца са настанявани в стаи с пълнолетни несемейни лица, в резултат на което бяха установени няколко случая, в които децата са били излагани на неблагоприятно влияние и среда, а в един отделен случай – и на психически и физически тормоз. От началото на декември 2015 г. ДАБ предназначи отделен етаж за непридружени деца на територията на центъра за настаняване „Овча Купел“ към РПЦ-София и обяви мерки, планирани за ремонт и ограничаване на външния достъп, които да бъдат предприети от началото на 2016 г.

Накрая, наблюдението установи, че за непридружените деца, настанени в териториалните подразделения на ДАБ, не бе осигурявана храна три пъти дневно съгласно изискванията на закона³. Освен това, в края на месец март 2015г. ДАБ преустанови⁴ изплащането на индивидуални месечни помощи, регламентирани в закона⁵, както спрямо пълнолетните лица, но така също и спрямо непридружените деца.

2.1.8. Процедури спрямо кандидати за закрила, върнати по Регламент Дъблин

Регламент (ЕС) №604/2013 (Дъблински регламент) установява критериите и механизмите за определяне на държавата-членка на ЕС, компетентна да разгледа молбата за международна закрила. Съгласно Дъблинския регламент, когато търсещият закрила е подал молба в една държава членка, но след това е напуснал нейната територия и е подал молба в друга държава членка, държавата на първото подаване на молбата за международна закрила следва да приеме обратно на нейна територия кандидата за закрила и да разгледа и реши неговата молба⁶.

През 2015г. наблюдаването установи, че кандидатите за международна закрила, връщани в България на основание решение за обратно приемане по Дъблинския регламент, биват

¹ Чл. 25, ал. 4 от ЗУБ;

² Чл. 29, ал. 7, т. 2 от ЗУБ;

³ Чл. 29, ал. 1, т. 3 от ЗУБ във връзка с Наредба №37 от 21 юли 2009 г. за здравословно хранене на учениците и Наредба №23 от 19 юли 2005 г. за физиологичните норми за хранене на населението на Министерство на здравеопазването, за децата, лишени от родителски грижи и при хипотезата на законова празнота – приложими по аналогия и спрямо непридружените деца, търсеци закрила;

⁴ Виж, т. 2.1.9 от настоящия доклад;

⁵ Чл. 29, ал. 1, т. 4 от ЗУБ;

⁶ Чл. 18, ал. 1 и 2 от Регламент (ЕС) №604/2013;

задържани само, ако след напускането им на страната по тяхната молба е било взето и връчено отрицателно решение по същество в тяхно отсъствие (*in absentia*) и когато това решение е влязло в сила поради необжалването му пред съд. Ако решението не може да бъде връчено лично в 14-дневен срок от издаването му, каквито са случаите при напускане на страната по време на процедурата, на чужденеца се изпраща съобщение на последния му известен адрес с обратна разписка. Ако съобщението с обратната разписка се върне в Държавната агенция за бежанците поради невъзможност за връчване, решението се счита за връчено и започват да текат сроковете за обжалването му пред съд. След изтичането на тези срокове¹ кандидатите за закрила се считат за лица с постановен окончателен отказ за предоставяне на международна закрила, спрямо които законовата гаранция² за изпълнение на принудителни административни мерки, в това число административно задържане, вече не се прилагат, а са отпаднали. Поради това тази категория търсещи закрила, връщани по Дъблинския регламент, обичайно са превеждани директно след трансфера им от Аерогара София до специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ София, кв. "Бусманци" или СДВНЧ Любимец) за възобновяване, подготовка и изпълнение на процедурата по връщане до страната им на произход чрез принудителното им отвеждане до границата (депортиране) или експулсиране. Задържането в СДВНЧ съставлява обезпечителна мярка за изпълнението на връщането³ (депортиране или експулсиране) и съгласно закона може да бъде до 6 месеца⁴. Този срок обаче може да бъде продължаван от съд до общо 18 месеца при условията⁵, уредени в общите стандарти на връщането на Европейския съюз.

Практиката спрямо кандидатите, напуснали България преди постановяване на решение по молбата им за закрила, се различаваше от тази спрямо кандидатите с постановено решение. Съгласно закона⁶ производството за предоставяне на международна закрила се спира, когато кандидатът след надлежно поканване не се яви на интервю в продължение на 10 работни дни без основателни причини или промени адреса си⁷, без да уведоми за това Държавната агенция за бежанците. Поканата може да бъде устна или писмена, като в този случай тя се връчва срещу подпис по реда за връчване на решения⁸. Ако поканата не може да бъде връчена лично, какъвто е случаят при напускане на страната по време на процедурата, на кандидата се изпраща съобщение с обратна разписка. Ако съобщението с обратната разписка се върне в Държавната агенция за бежанците поради невъзможност за връчване, решението се счита за връчено. Спряното производство за международна закрила може да се възобнови⁹, ако кандидатът се яви пред ДАБ и представи доказателства, че е имал обективни причини за промяна на адреса или обективни пречки за неявяване. Ако обаче кандидатът за закрила не се яви пред съответното длъжностно лице на Държавната агенция за бежанците в продължение на три месеца от спирането на производството¹⁰ и не представи извинителни доказателства за отсъствието си, производството се прекратява.

¹ 7-дневен срок при отхвърляне на молбата за закрила в ускорено производство като явно неоснователна (чл. 84, ал. 2 от ЗУБ) и 14-дневен срок при отказ на молбата за закрила по същество (чл. 87 от ЗУБ);

² Чл. 67, ал. 1 от ЗУБ;

³ Чл. 44, ал. 6 от ЗЧРБ;

⁴ Чл. 44, ал. 8 от ЗЧРБ;

⁵ Чл. 15, ал. 6 от Директива 2008/115/ЕС;

⁶ Чл. 14, т. 1 и т. 2 от ЗУБ;

⁷ Чл. 30, ал. 1, т. 5 от ЗУБ;

⁸ Чл. 76, ал. 2-5 от ЗУБ;

⁹ Чл. 77, ал. 2 от ЗУБ;

¹⁰ Чл. 15, т. 7 от ЗУБ;

Съгласно закона¹ при връщане по Дъблин на кандидати за закрила с прекратени производства ДАБ следва да възобнови производството и да постанови решение по същество по молбата за закрила. Наблюдението установи, че през 2015 г. при връщане по Дъблин прекратените производства не се възобновяват, а вместо това от връщаните кандидати за закрила се изисква да подадат нова, последваща по смисъла на закона молба и да посочат адрес за местоживееене под наем на собствени разноски извън бежанските центрове за настаняване. В противен случай ДАБ не преиздава регистрационната карта на кандидата за закрила и не провежда по-нататъшните действия за решаване на молбата му за закрила по същество. Тази практика нарушава закона в две насоки. От една страна, молбата за закрила се разглежда като последваща, вместо да бъде разгледана като първа молба, по която производството се възобновява. Това предрешава в нарушение на закона² нейното отхвърляне по същество поради обективната липса на нови обстоятелства или доказателства³. От друга страна, върнатите по Дъблин кандидати за закрила се лишават от правото им на подслон и храна⁴, което законът не ограничава, нито отменя независимо от спирането или прекратяването на производството по молбата им за закрила до тяхното връщане и обратно приемане в България по реда на Дъблинския регламент⁵.

2.1.9. Условия на приемане

Наблюдението установи, че условията на прием на кандидатите за закрила са незадоволителни. След подобренията, извършени през 2014 г., от началото на 2015 г. условията на прием постепенно се влошиха в няколко основни насоки. Регистрацията и издаването на документи⁶, особено спрямо кандидатите, подаващи лично молбата си за закрила директно в териториалните поделения на ДАБ, не бяха извършвани в указания от закона срок от 3 до 6 работни дни.⁷ Основните услуги бяха оскъдни и предоставяни непостоянно. Битовите и хигиенни условия на настаняване бяха влошени значително в сравнение с 2014 г. В регистрационно-приемателните центрове храната бе осигурявана само два пъти дневно с единствено изключение в РПЦ Харманли, но само спрямо децата под 18 години. Медицинската помощ бе ограничавана до спешната помощ с лекарства основно осигурявани и предоставяни от Българския Червен Кръст или други частни и корпоративни дарители. Достъпът до превод на разбираем език извън интервютата в производствата по оценка на молбата за закрила не бе осигурен, а кандидатите за закрила разчитаха основно за информация и комуникация на преводачите, социалните работници и адвокатите от неправителствените организации, чиито възможности за съдействие обаче са ограничени.

Не на последно място, през март 2015 г. ДАБ отмени ретроактивно⁸ предоставянето на социално подпомагане в размер на 65,00 лева месечно (равностойно на 33,00 евро) на кандидатите за закрила, настанени в бежанските центрове по този начин отнемайки правото

¹ Чл. 67д, ал. 2 от ЗУБ и чл. 18, ал. 2 от Регламент (ЕС) №604/2013 (Дъблински регламент);

² Чл. 18, ал. 2 от Регламент (ЕС) №604/2013 (Дъблински регламент);

³ Предишен чл. 13, ал. 5 от ЗУБ (отм. ДВ бр.101/2015 г.), настоящ чл. 76б от ЗУБ (в сила от 26 декември 2015 г.)

⁴ Чл. 29, ал. 1, т. 3 и ал. 4 от ЗУБ;

⁵ По аргумент на противното (*argumentum a contrario*) от чл. 29, ал. 7 от ЗУБ;

⁶ Чл. 40, ал. 2 вр. ал. 1, т. 1 от ЗУБ;

⁷ Чл. 6, ал. 1 от Директива 2013/32/ЕС (Процедурната директива), както и чл. 6, ал. 1 от Директива 2013/33/ЕС (Приемателната директива);

⁸ Заповед №03-310/31.03.2015 г. на председателя на Държавна агенция за бежанците при МС, в сила от 1 февруари 2015г.;

им на материална подкрепа.¹ Законът предвижда двата вида помощи - подслон и храна и социално подпомагане по реда за български граждани кумулативно, а не алтернативно. Осигуряването на помощ в натура под формата на храна, дори ако е предоставяна три пъти дневно, не замества социалното подпомагане. Лишаването от социално подпомагане през 2015 г. лиши кандидатите за закрила от възможността за снабдяване с допълнителна храна, включително специализирана храна за бебета и деца до 3 години, лекарства, санитарни и хигиенни принадлежности, дрехи и други стоки от първа необходимост за задоволяване на базовите им потребности.

2.2. Качество на актовете, издавани по молбите за закрила

2.2.1. Своевременно издаване на решенията по молбите за закрила

Съгласно закона² решението на ДАБ следва да бъде издадено в срок до 3 месеца от образуване на производството по общия ред за разглеждане на молбата за закрила по съществото ѝ. Този срок може да бъде удължаван с нарочен акт на председателя на ДАБ с още 3 месеца при недостатъчност на събраните данни по конкретния случай, за което кандидатът за закрила се уведомява лично или със съобщение с обратна разписка. През 2015г. наблюдението установи, че в 80% (92 мониторираны случая) производството по оценка на молбите за закрила е приключило в законовите срокове. В 20% (23 мониторираны случая) административната преписка не е била препратена на съдилищата, сезирани да прегледат отрицателните решения по молби за закрила (откази), което възпрепятства предварителната подготовка по делото както за съдията, но така също и за адвоката, представляващ кандидата за закрила, особено в случаите, когато същият е служебно назначен да окаже правна помощ след подаването на жалбата и образуването на делото пред съда.

2.2.2. Информация за страната на произход

Съгласно законната уредба³ при произнасяне по молбата за международна закрила се преценяват всички относими факти, декларации или документи, свързани с личното положение на молителя, с държавата му по произход или с възможността да се ползва от закрилата на друга държава, чието гражданство би могъл да придобие, включително и дали молителят е упражнявал дейности, чиято единствена цел е да получи международна закрила. В този смисъл, точната и актуална информация за страната на произход на кандидата за закрила е от съществено значение за правилната оценка и решение по неговата молба. Наблюдението установи, че в 80% (91 мониторираны случая) през годината решенията по молбите за закрила са били основавани на актуална информация за държавата на произход, изготвена от ДАБ при коректно посочване на източниците на информацията. В 69% (79 мониторираны случая) посочената информация за държавата на произход е съответствала на диспозитива на издаденото решение. Въпреки това, във всички мониторираны случаи посочената информация в значителната си част е съставлявала общи факти, данни и обстоятелства, които нямат връзка с конкретния случай и в този смисъл се явяват ирелевантни за правилното му решаване. В 3% (3 мониторираны случая) посочената в решенията информация за държавата на произход е била неактуална, доколкото е сочела на факти и обстоятелства, настъпили в период до година и повече отпреди датата на постановяване на

¹ Чл. 29, ал. 1, т. 2 от ЗУБ; Чл. 17 от Директива 2013/33/ЕС (Приемателната директива);

² Чл. 75 от ЗУБ (в редакция ДВ Бр.52/2007 г.);

³ Чл. 75, ал. 2 от ЗУБ;

решението по молбата за закрила. Ето защо, в тези случаи въпреки актуалната дата на справка, с която е била събрана информацията за държавата на произход, по съдържанието си справка е била неактуална, остаряла и негодна да формира правилни фактически изводи.

2.2.3. Фактически констатации

През 2015 г. в 10% (9 мониториранни случая) решенията по молбите за закрила са кореспондирали на конкретната бежанска история, фактите и обстоятелствата, заявени по съответния индивидуален случай, като в 7% (8 мониториранни случая) решенията правилно идентифицират основанията за предоставяне на закрила съгласно правните дефиниции на закона¹; в 79% (90 мониториранни случая) актовете съдържат и разглеждат основните елементи на заявената бежанска история; в 9% (10 мониториранни случая) фактите и обстоятелствата кореспондират на правните изводи на акта; в 7% (8 мониториранни случая) актовете изследват всички материалноправни въпроси; в 0% (0 мониториранни случая) случая решенията ясно посочват кои обстоятелства се приемат за установени и кои не в конкретния случай; в 0% (0 мониториранни случая) решаващият орган излага мотиви за причините да приеме обясненията на кандидата досежно неяснотите или противоречията в бежанската история за недостоверни; в 76% (87 мониториранни случая) тежестта на доказване е правилно определена и разпределена; в 75% (86 мониториранни случая) е приложен принципа за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца (*in dubio pro fugitivo*) и накрая, в 2% (2 мониториранни случая) индивидуалните обстоятелства и характеристики на кандидата са взети предвид при оценката на достоверността на молбата за закрила (при отчитане на особеностите на уязвимите лица).

2.2.4. Правни изводи

Наблюдението установи, че 20% (23 мониториранни случая) има отказ на международна закрила в противоречие с установената в производството нужда от такава закрила, като в 0% (0 мониториранни случая) закрилата е отказана в противоречие със статновището на интервюиста, провел процедурата по оценка на молбата за закрила; в 75% (86 мониториранни случая) отказът на закрилата преценява погрешно приложимите основания по Конвенцията от 1951 г.; в 88% (100 мониториранни случая) отказът на закрилата преценява погрешно приложимите основания за предоставяне на хуманитарен статут; в 98% (112 мониториранни случая) решението не излага правилен анализ относно наличието на ефективна закрила в страната на произход или обичайно местоживееене.

В 88% (100 мониториранни случая) на кандидатите за закрила е предоставен бежански статут, вместо наличното основание за предоставяне на хуманитарен статут, като са преценени погрешно приложимите основания по Конвенцията от 1951 г.

2.2.5. Правна помощ при връчване на отрицателни решения

През 2015г. правна помощ чрез представителство и съдействие на служебен или назначен от ДАБ по ЕБФ адвокат при връчване на отрицателни решения не е оказана в нито един от мониторираните случаи. Спазването на този правен стандарт е от съществено значение за достъпа до съд и реализацията на правото на кандидатите за закрила да

¹ Чл.8 и чл.9 от ЗУБ;

организирант своевременно и в срок своята защита против постановеното отрицателно решение по молбите им за закрила.

2.3. Съдопроизводства по бежански дела

2.3.1. Общ профил

През 2015 г. бе проведено наблюдение на съдопроизводства по обжалване на отрицателни решения на общо 58 кандидати за закрила, от които 45 мъже, 11 жени, 1 придружени и 1 не придружени деца, търсещи международна закрила от следните държавите на произход:

- Ирак- 16
- Украйна-8
- Афганистан-6
- Сирия-2
- Иран-2
- Палестина-1
- Индия-1
- Мали-1
- Пакистан-2
- Турция-1
- Грузия-1
- Руанда-2
- Камерун-2
- Ливан -3
- Конго-1
- Судан-1
- Кот д'Ивоар – 8

2.3.2. Равенство и недискриминация

В нито едно от наблюдаваните съдопроизводства не бяха установени прояви на дискриминация или неравносложно третиране на кандидатите за закрила от страна на съда или прокурорите, участващи в административния процес.

2.3.3. Превод

В 74% (43 мониториранни случая) в наблюдаваните съдебни заседания са проведени с участието и съдействието на преводач от езика, говорим от кандидата за закрила, по чиято жалба е образувано съответното съдопроизводство. В 17% (10 мониториранни случая) назначените от списъка на съда преводачи са демонстрирали недостатъчно познаване на съответния чужд или български език или на съответните използвани специфични правни термини, което създава затруднения в комуникацията между съда и жалбоподателя – кандидат за закрила.

2.3.4. Участие на прокуратурата

Наблюдението констатира участие на прокуратурата в съдебните заседания по бежанските съдопроизводства в 71% (41 мониториранни случая). В 31% (18 мониториранни случая) обаче участието на прокуратурата бе формално и без представяне на мотивирано становище по конкретната жалба или казус.

2.3.5. Процесуално представителство

В 78% (45 мониториранни случая) кандидатите за закрила участваха в наблюдаваните съдопроизводства със съдействието на лично ангажиран адвокат като техен процесуален представител, на 9% (5 мониториранни случая) бе назначен служебен адвокат от съда по тяхна молба, а в 12% (7 мониториранни случая) участваха в съдопроизводствата без представител. От тях в 2% (1 мониториранни случая) бяха непридружени деца, за които участието на процесуален представител е задължително както на административна, така и на съдебна фаза. В 2% (1 мониториранни случая) кандидатите за закрила участваха в наблюдаваните съдопроизводства със съдействието на адвокат, назначен от ДАБ по ЕБФ за предоставяне на правна помощ.

В 72% (42 мониториранни случая) адвокатите в бежанските съдопроизводства демонстрираха предварителна подготовка по делото и представиха детайлни аргументи в подкрепа на жалбата против отказа на международна закрила.

Досежно резултатите от бежанските съдопроизводства през 2015 г. бяха наблюдавани общо 58 дела пред административните съдилища, от които 0 дела против решение за дъблински трансфер, 1 дело против отказ на закрила спрямо непридружени деца, 11 отказа в ускорено производство и 47 дела по жалби срещу решения в производството по общия ред (46 дела на въззивна инстанция и 1 дело на касационна инстанция пред Върховния административен съд). От тях по 16 дела съдилищата постановиха отменителни решения и върнаха преписките на административния орган ДАБ с указания по приложението на производствените правила и материалния закон досежно предоставянето на международна закрила.

ЧАСТ ТРЕТА.

ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 3.1. Да се създаде организация за дежурство във всички териториални поделения Държавна агенция за бежанците за осигуряване спазването на 6 дневния срок за регистрация при подаване на молба за международна закрила пред друг държавен орган.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Вътрешни правила при провеждане на производството за предоставяне на закрила в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Към препоръка 3.1. ДАБ-МС представя следното становище¹:

При сегашните условия и настоящата бежанската ситуация, ДАБ при МС има административен капацитет и работещ механизъм за извършване на производствените действия по молбите за закрила съгласно законовите изисквания. Към момента съществува режим на повикване, като при необходимост служителите в териториалните поделения могат да бъдат извикани през празничните и почивни дни за извършване на прием и регистрация на лица, търсещи закрила.

Следва да бъде отбелязано, че в случаите, когато молбите за международна закрила се заявяват и подават пред друг държавен орган, различен от ДАБ при МС, извършването на регистрация на чужденците е възможно едва когато същите бъдат физически предадени в териториално поделение на Агенцията. В тази връзка, с оглед спазването на срока за регистрация, от значение е своевременното предаване на лицето в териториалните поделения на ДАБ при МС. Агенцията работи активно за доброто сътрудничество, взаимодействие и координация е останалите институции.

Препоръка 3.2. Да се осигури ежедневен и свободен достъп на кандидатите за закрила до регистратурите във всички териториални поделения на Държавната агенция за бежанците при изрично разписано работно време и при наличието на преводачи от основните говорими езици за улесняване на комуникацията, подаването и връчването на книжа и документи и получаването на индивидуална информация относно провежданите административно-производствени действия.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Вътрешни правила при провеждане на производството за предоставяне на закрила в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Към препоръка 3.2. ДАБ-МС представя следното становище²:

Във връзка с препоръката на БХК да се осигури ежедневен и свободен достъп на кандидатите за закрила до всички териториални поделения за посочените цели, изразяваме становище, че към момента правата на кандидатите не са ограничени по никакъв начин.

Съгласно член 29а от ЗУБ кандидатите за закрила или техни представители имат право да подадат молба за достъп до събраната информация, въз основа на която ще бъде взето решение, като информация не може да бъде предоставена само в изрично посочени в закона

¹ Изх.№РД 13-225 / 26.04.2016г. на Председател на Държавната агенция за бежанците при МС;

² Ibid. et etc.

случаи. В тази връзка, няма пречка за получаване на индивидуална информация. Във всяко териториално поделение е създадена и организация за подаване и връчване на книжа и документи.

Препоръка 3.3. Да се изготвят и въведат в приложение стандартни оперативни процедури (СОП) за първоначална и последваща идентификация и препращане на уязвими категории лица, както и за определяне на кръга от отговорните административни органи и техните функции и задачи по подпомагането на тази категория лица.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Заповед, общ административен акт по реда на чл.65 и сл. от АПК

Към препоръка 3.3. ДАБ-МС представя следното становище:

По отношение извършването на производствени действия с уязвими категории лица от страна на ДАБ при МС бяха предприети следните действия:

С Вътрешните правила за провеждане на производството по предоставяне на закрила в ДАБ при МС от 16.03.2016 г., в съответствие с член 29, ал. 4 от ЗУБ, беше предоставена възможност на служителите от дирекция „Социална дейност и адаптация“ да присъстват при провеждането на първичен медицински преглед за установяване дали чужденецът, търсещ международна закрила, принадлежи към уязвима група и дали има специални потребности. Констатациите се отразяват в приложение към регистрационния лист. Идентификацията на този първоначален етап позволява и осигуряването на изискуемите, съобразно нуждите на кандидата, последващи грижи.

Също така, във всяко териториално поделение на ДАБ при МС изрично, със заповед, са определени интервюиращите органи, които да провеждат производството за предоставяне на закрила на лица, които принадлежат към уязвима група. На интервюиращите органи във всички териториални поделения беше проведено обучение за работа с лица, принадлежащи към уязвима група, каквото е изискването на чл. 6, ал. 3 от ЗУБ, като обучението беше проведено от експерти на ДАБ при МС, които са преминали специален обучителен модул на ЕСПОУ и са подготвени за обучители на национално ниво.

Към настоящия момент са разработени стандартни оперативни процедури от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ) за идентификация и насочване на уязвимите лица. Същите се превеждат на български език. Планирано е до края на месец юни тази година механизмът за идентификация да бъде представен от ЕСПОУ на български език, да бъде одобрен от ръководството на ДАБ при МС и да започне обучение на служителите по прилагането му.

Препоръка 3.4. Да се въведе на практика приетата в закона възможност за определяне на мярка за редовно явяване в териториално поделение на Държавната агенция за бежанците по отношение на кандидатите за закрила, включително подаващите последваща молба, които не са в състояние да представят действителен външен адрес на местоживеене, с цел преустановяване на практиката по представяне или купуване на фалшиви адреси.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Вътрешни правила при провеждане на производството за предоставяне на закрила в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Към препоръка 3.4. ДАБ-МС представя следното становище:

В ДАБ при МС е създадена организация за предотвратяване на злоупотреба с фиктивни адреси. С Вътрешните правила за провеждане на производството по предоставяне на закрила в ДАБ при МС от 16.03.2016 г. е уреден реда, по който следва да се процедира в случаите, когато чужденец поиска да бъде настанен за своя сметка на външен адрес.

Съгласно чл. 29 от ЗУБ право на настаняване в центровете па ДАБ при МС имат чужденците в производство. Право на подслон не се предоставя на чужденец, който не принадлежи към уязвима група и подаде последваща молба за закрила, както и на чужденец, когато производството по молбата му за закрила е спряно по реда на ЗУБ. В тези случаи, за да бъде открито производство, е необходимо лицето да посочи адрес, на който да бъде търсено за провеждане на производствени действия.

Препоръка 3.5. Прекратените производства на кандидатите за закрила, върнати по реда на Регламент (ЕС) №604/2013,г. в изпълнение на процедура по обратно приемане, да бъдат възобновявани досежно първоначално подадената молба за международна закрила, вместо да бъдат образувани като нови производства по последваща молба.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Вътрешни правила при провеждане на производството за предоставяне на закрила в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Към препоръка 3.5. ДАБ-МС представя следното становище:

Новото правно положение за възобновяване на прекратените производства на кандидатите за закрила, върнати по реда на Регламент Дъблин, беше изрично уредено в ЗУБ с измененията и допълненията от 22 декември 2015 г. С оглед законодателното регламентиране на този въпрос едва в края на предходната година, не следва да се счита, че през цялата 2015 г. е провеждана незаконосъобразна процедура.

След измененията в ЗУБ от 22 декември 2015 г. на служителите в териториалните поделения бяха проведени обучения, с цел запознаване с новите производствени правила. Беше разяснено, че в тези случаи не може да става въпрос за последваща молба, тъй като не са налице кумулативно предпоставките за разглеждане на една молба като последваща по смисъла на дефиницията за последваща молба в Допълнителните разпоредби на ЗУБ.

Към настоящия момент указанията се спазват и производствата в тези случаи се възобновяват.

Препоръка 3.6. Да се създаде нормативно задължение за съставяне на протокол за събиране на представяните от кандидатите за закрила писмени и други доказателства.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закона за убежището и бежанците

Към препоръка 3.6. ДАБ-МС представя следното становище:

Във връзка с препоръката да се създаде нормативно задължение за съставяне на протокол относно представяните от търсещия закрила писмени и други доказателства следва да се отбележи, че този въпрос е уреден в подзаконов нормативен акт, а именно в чл.22 от Вътрешните правила за провеждане на производството по предоставяне на закрила в ДАБ при МС, утвърдени със заповед от 16.03.2016 г.

Препоръка 3.7. Връчването на отрицателни решения по молби за закрила да се извършва задължително в присъствието на адвокат, който да предостави съвет и съдействие на кандидата за закрила за обжалване и достъп до съд.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Вътрешни правила при провеждане на производството за предоставяне на закрила в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Към препоръка 3.7. ДАБ-МС представя следното становище:

Неоснователна е препоръката връчването на отрицателни решения по молби за закрила да се извършва задължително в присъствието на адвокат. Действително държавата следва да осигурява условия за получаване на правна защита на чужденците, търсещи международна закрила, но това не означава, че по време на извършването на процесуалните действия в административната фаза по разглеждането на молбата за международна закрила, в това число връчването на издадения административен акт, задължително следва да присъства адвокат. Връчването на решенията, с които се отказва предоставянето на международна закрила не представляват случаи, при които по силата на закон задължително се предвижда адвокатска защита, резервен защитник или представителство.

Препоръка 3.8. По отношение на непридружените деца, получили международна закрила да се въведе в Семейния кодекс и свързаните закони и подзаконови нормативни актове допълнителна хипотеза на настойничество и попечителство по право. Да се определи изрично и нормативно степента на лицата по пряка и сребрена линия, които попадат в хипотезата „роднини“, придружаващи търсещите закрила деца, както и определение за „обичай“ по хипотезата на §1, т.4 от Допълнителните разпоредби на ЗУБ.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Семейен кодекс, Закон за убежището и бежанците

Свързано законодателство: Закон за закрила на детето

Към препоръка 3.8 ДАБ-МС представя следното становище:

Във връзка с предложението за въвеждане в Семейния кодекс на допълнителна хипотеза на настойничество и попечителство по право, съгласно която за непридружените малолетни и непълнолетни чужденци, получили международна закрила, да се прилагат различни правила от тези за другите деца, е необходимо сформирането на междуведомствена работна група, в рамките на която да бъде задълбочено анализирано практическото приложение на това предложение.

Считаме за уместна препоръката да се определи изрично и нормативно степента на лицата по пряка и сребрена линия, които попадат в хипотезата „друго пълнолетно лице, което отговаря за него по силата на закон или обичай“, както и определение за „обичай“ по хипотезата на § 1, т. 4 от ДР на ЗУБ. Същото ще допринесе за уеднаквяване на практиката.

Препоръка 3.9. Да се създадат нормативни предпоставки за въвеждането на „специални условия“ за настаняване на непридружените непълнолетни от ДАБ по време на провеждане на производство по произнасяне по молбата им за закрила, съобразно чл.29, ал.10, т.2 от ЗУБ и защитата на най-добрия интерес на детето.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците, Вътрешни правила при провеждане на производството за предоставяне на закрила в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Свързано законодателство: Закон за закрила на детето

Към препоръка 3.9. ДАБ-МС представя следното становище:

Относно препоръката за въвеждане на „специални условия“ за настаняване на непридружени непълнолетни лица, би следвало да се обмисли възможността децата мигранти, включително и непридружените деца, търсещи закрила в Република България, да бъдат настанявани в специализирани места за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа. По този начин ще бъде обезпечена и грижата от страна на квалифицирани експерти, с цел защита на най-добрия интерес на детето.

Препоръка 3.10. Да се осигури задължение и режим за полагане на 24-часова грижа от социални работници от Агенция за социално подпомагане по реда на чл.15 от Закона за закрила на детето за подпомагане и на непридружените деца от момента на заявяване на тяхната възраст до установяване на пълнолетие по надлежния ред или до неговото навършване.

Орган: Държавна агенция за бежанците, Агенция за социално подпомагане на МТСП

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците

Свързано законодателство: Закон за закрила на детето

Към препоръка 3.10. ДАБ-МС представя следното становище:

Във връзка с препоръката да се осигури задължение и режим за полагане на 24-часова грижа от социални работници от Агенция за социално подпомагане, това може да бъде постигнато чрез създаването на специализирани места за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа по препоръка 3.9.

Препоръка 3.11. Да се създадат условия и за осигуряване на достъп до системата на образование за непридружените деца в производство пред ДАБ, настанени извън семейна среда в други места за настаняване на малолетни и непълнолетни при специални условия съгласно ЗУБ.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците, Вътрешни правила при провеждане на производството за предоставяне на закрила в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Свързано законодателство: Закон за закрила на детето

Към препоръка 3.11. ДАБ-МС представя следното становище:

По отношение на препоръката да се създадат условия за осигуряване на достъп до образователната система следва да се отбележи, че в момента Министерство на образованието и науката изготвя Наредба съгласно чл. 26, ал. 4 от ЗУБ за приемането на търсещите или получили международна закрила в държавните и в общинските училища на Република България. С Наредбата ще бъде определен редът за приемането на търсещите или получили международна закрила, когато те не притежават документ за завършен клас, етап или степен на образование, в държавните и в общинските училища. Срокът за изготвяне на Наредбата е 29.07.2016г.

Препоръка 3.12. Правната помощ, предоставяна по време на производствата по ЗУБ да бъде уредена в Закона за убежището и бежанците в съответствие с правилата на Директива 2013/32/ЕС и Директива 2013/33/ЕС като изрично се въведе задължително осигуряване на представителство от адвокат на непридружените деца и на кандидатите за международна закрила, и особено - по отношение на които производствата се провеждат в условия на задържане в затворени центрове.

Орган: Държавна агенция за бежанците, Национално бюро за правна помощ при МП
Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците, Закон за правната помощ

Към препоръка 3.12. ДАБ-МС представя следното становище:

Във връзка с препоръката правната помощ, предоставяна по време на производствата по ЗУБ да бъде уредена в ЗУБ в съответствие с правилата на Директива 2013/32/ЕС и Директива 2013/33/ЕС, като изрично се въведе задължително осигуряване на представителството от адвокат на непридружените деца и на кандидатите за международна закрила, по отношение на които производствата се провеждат в условия на задържане. Следва да се отбележи, че съгласно чл. 20 от Директива 2013/32/ЕС не е необходимо държавите членки да въвеждат задължително осигуряване на представителство от адвокат, а само да гарантират безплатната правна помощ и представителство при поискване. По отношение на непълнолетните непридружени чл. 25 от Директива 2013/32/ЕС изисква държавите членки да предприемат мерки при първа възможност, за да гарантират, че непридружаваният непълнолетен е представляван и му е оказана помощ, за да може да се възползва от правата си и да изпълни задълженията си, предвидени в директивата, като придружаваното непълнолетно лице се информира незабавно за назначаването на представител.

В сегашната си редакция ЗУБ регламентира, че молителят не по-късно от 15 дни от подаването на молбата, трябва да бъде упътен на език, който разбира, относно реда за подаване на молбата, за процедурата, която ще се следва, и за неговите права и задължения, както и за организации, предоставящи правна и социална помощ на чужденци. Въпрос на лична преценка е дали чужденецът ще реши да се възползва от предоставените му права.

По отношение на гарантирането на висшия интерес на непълнолетните непридружени е създаването на нова алинея 3 в чл. 25 от ЗУБ, която урежда правомощията на представителя на малолетния или непълнолетния чужденец, включително и правомощието да предприема действия за осигуряване на правна помощ. Следва да се има предвид, че съгласно Закона за правната помощ лица, търсеци международна закрила по реда на ЗУБ, могат да се ползват от правна помощ при подготовката на документи за завеждане на дело. Органи за правна помощ са Националното бюро за правна помощ и адвокатските съвети.

Препоръка 3.13. Да се въведе изискването за разпределение на делата на служебните защитници по бежански съдопроизводства по реда на Закона за правната помощ на принципа на налична подготовка и/или специализация по материята на бежанското право.

Орган: Държавна агенция за бежанците, Национално бюро за правна помощ при МП
Нормативен акт: Закон за правната помощ

Към препоръка 3.13. ДАБ-МС представя следното становище:

По отношение препоръката да се въведе изискването за разпределение на делата на служебните защитници по реда на Закона за правната помощ на принципа на специализация по съответната материя на правото, в това число и на бежанското право, следва да се отбележи, че ДАБ при МС не е компетентен орган за въвеждане на такова изискване и няма правомощия по отношение на този въпрос.

Препоръка 3.14. Съдопроизводствата по жалби на непридружени деца, търсещи закрила да се насрочват и разглеждат по реда на бързите производства, за да се намали по отношение на тях периода на правна несигурност за съблюдаване на принципа за най-добрия интерес на детето.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците

Към препоръка 3.14. ДАБ-МС представя следното становище:

ДАБ при МС не е компетентен орган и по отношение на следващата препоръка, свързана със съдопроизводствата по жалби на непридружени деца, търсещи закрила, да се насрочват и разглеждат по реда на бързите производства, за да се намали периода на правна несигурност при съблюдаване на принципа за най-добрия интерес на детето. Следва да се отбележи, че до приключване на производството по обжалване на административен акт чужденците продължават да са в производство по предоставяне на закрила и поради това да се ползват от всички права по ЗУБ. В тази връзка висшият интерес на детето е гарантиран.

Препоръка 3.15. Да се разширят законодателно правомощията на решаващия съд за произнасяне по същество в бежанските съдопроизводства с възможност да се постанови предоставяне на съответния вид международна закрила при хипотезата на отмяна на незаконосъобразен индивидуален административен акт на Държавната агенция за бежанците с цел процесуална икономия и повишаване ефективността на съдебния контрол.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците

Към препоръка 3.15. ДАБ-МС представя следното становище:

Във връзка с препоръката да се разширят законодателно правомощията на решаващия съд за произнасяне по същество на молбата за закрила с възможност за предоставяне на съответния вид международна закрила при отмяна на незаконосъобразен акт, считаме, че към настоящия момент съществуват достатъчно гаранции за спазване на указанията на съда от страна на ДАБ при МС в случаите на отменителни решения.

При евентуално обсъждане разширяването на правомощията на съда, следва да бъде обсъдено дали това няма да доведе до изземване на правомощия и нарушение на принципа за разделение на властите.