



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

ПРОГРАМА ЗА ПРАВНА ЗАЩИТА НА БЕЖАНЦИ И МИГРАНТИ

2014

**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.2.8 (5) от Споразумението между Български хелзински комитет и Представителството на ВКБООН в България от 10.03.2014г.;

Настоящият годишен доклад се основава на наблюдение, насочено върху институционалната уредба и фактическото 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 минималните правни стандарти в областта на убежището на Европейския съюз (acquis communautaire).

От 1 януари до 31 октомври 2014г. наблюдението е осъществено по отношение на общо 410 производствени действия в териториалните поделения на Държавната агенция за бежанците при Министерски съвет, в които се провеждат производствени действия, а именно - транзитни центрове (ТЦ) и регистрационно-приемателни центрове (РПЦ). Наблюдаваните производствени действия кореспондират на същия брой лица, търсещи закрила, от които 260 мъже, 96 жени, 19 деца и 35 непридружени деца. Видовете производствени действия, които са наблюдавани включват: 110 регистрации (10 в ТЦ-Пъстрогор, 20 в РПЦ-Харманли и 110 в РПЦ-София), 132 дъблински интервюта (45 в ТЦ-Пъстрогор, 25 в РПЦ-Харманли и 62 в РПЦ-София), 9 интервюта в ускорено производство (1 в ТЦ-Пъстрогор, 2 в РПЦ-Харманли и 6 в РПЦ-София), 129 интервюта в производство по общия ред (33 в ТЦ-Пъстрогор, 63 в РПЦ-Харманли и 33 в РПЦ-София) и 30 отрицателни решения на ДАБ по подадени молби за международна закрила.

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 I.

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Принципи и стандарти на международната закрила

1.1.1. Общи принципи

Принципът забрана за връщане (non-refoulement) е уреден в чл. 33, ал. 1 от Женевската конвенция за статута на бежанците на ООН от 1951 г. и 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.

Принципът за ненаказуемост (non-punishment) е уреден в чл. 31 от Женевската конвенция за статута на бежанците на ООН от 1951 г. Съгласно този принцип прогласява, че правителствата, чиито държави са подписали и ратифицирали Конвенцията не следва да налагат санкции заради незаконно влизане или пребиваване на бежанци, които пристигатки направо¹ 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.

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

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 бежанец² на Върховния комисариат за бежанците на ООН, чл. 75, ал. 2 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) и чл. 4, ал. 5 от Директива 2011/95/ЕС (Квалификационна директива) и 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 и е дал задоволително обяснение за липсата на доказателства.

¹ Република Турция е ратифицирала Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951г. 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 1967г. (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 в Република България бежанците които преминават през Турция като трета страна, се считат за бежанци, пристигащи направо от територията на държавата, където са били застрашени животът или свободата им.

² <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-redaksiya-1992.html>

1.1.2. Минимални правни стандарти на ЕС в областта на убежището (acquis)

Правото на Европейския Съюз (ПЕС) се установява чрез приетите законодателни мерки в договорите за ЕС - Договорът за Европейския съюз (ДЕС) и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), одобрени от всички държави-членки на ЕС, които са по-известни като „първично право на ЕС“. Регламентите, директивите и решенията на ЕС се приемат от всички институции на ЕС, които имат законодателни правомощия съгласно договорите, са познати като „вторично право на ЕС“. След Римския договор от 1950 г. няколко последователни изменения разшириха компетенцията на Европейските общности (ЕО), понастоящем - Европейския Съюз (ЕС), по въпросите, засягащи убежището и миграцията, последният от които бе Лисабонският договор¹.

България като държава-членка на ЕС е обвързана от задължителността на правото на ЕС, както по силата на основните европейски договори - ДЕС и ДФЕС, но така също и поради разпоредбите в националната Конституция², които дават превес на ратифицираните, обнародвани и влезли в сила международни договори пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Съгласно ПЕС³ правните актове на ЕС са регламенти, директиви, решения, препоръки и становища. Регламентът е акт с общо приложение, който е задължителен и се прилага пряко във всички държави-членки. Директивата е правен акт, който обвързва държавите-членки с определен правен резултат (минимален стандарт) като оставя на националните власти да въведат законодателно (транспонират) във вътрешното право тези минимални стандарти за постигане на установения от тях резултат.

Съвкупността от основните договори, регламенти и директиви, които регулират въпросите в ЕС, свързани с предоставянето на убежище, създават т. нар. общи минимални стандарти по убежището на ЕС (EU asylum acquis). Въз основа на приетата Хагска програма за създаване на “обща бежанска процедура и уеднаквен статут за лицата, нуждаещи се от международна или субсидиарна закрила”, бяха приети преработени версии на петте основни европейски директиви в областта на убежището.

Директива 2011/95/ЕС⁴ (Квалификационна директива) установява общите стандарти за предоставянето на международна закрила на граждани на трети страни или лица без гражданство и съдържанието на единния европейски статут на бежанците или лицата с предоставена допълнителна (субсидиарна) закрила.

Директива 2013/32/ЕС⁵ (Процедурна директива) определя общите процедури за предоставяне или отнемане на международна закрила.

¹ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан на 13 декември 2007г. (обн. ОВ №с-306 на 17 декември 2007г., влязъл в сила на 1 декември 2009г.)

² Член 5, ал.4 от Конституцията;

³ Чл.288, ал.1 от ДФЕС (предишен член 249 от ДЕО) ;

⁴ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011г. 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 2011г.)

⁵ 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 2013г.)

Директива 2013/33/ЕС¹ (Приемателна директива) определя общите стандарти за приемането в държавите-членки на ЕС на кандидати за международна закрила и убежище.

Регламент (ЕС) №604/2013² (Регламент Дъблин) установява критериите и механизмите за определяне на държавата-членка на ЕС, компетентна да разгледа молбата за международна закрила, която е подадена от гражданин на трета страна или лице без гражданство в една от държавите на територията на ЕС.

Компетентност да упражнява контрол по въвеждането и прилагането на разпоредбите на европейските минимални стандарти по убежището в държавите-членки има Съдът на Европейския съюз³ (СЕС), действащ до 2009 г. като Съд на Европейските общности (СЕО). Неговите решения по тълкуване на разпоредбите на решенията, регламентите и директивите на ЕС са задължителни за административните органи и съдилищата на държавите-членки.

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 Министерски 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) и за оценка на решение (Приложение 2). Наблюдението се осъществява в териториалните поделения на ДАБ, а именно: регистрационно-приемателните центрове (РПЦ) в гр. София, в с.Баня, община Нова Загора и в гр.Харманли, както и транзитния център в с.Пъстрогор, община Свиленград (ТЦ) и Разпределителния център в гр.Елхово досежно евентуалното провеждане на производствени действия по регистрация. Наблюдение върху актовете (решенията) на административния орган, постановявани в тези производства се извършва в съответните регионални административни съдилища и Върховния административен съд.

От 1998г. БХК извършва също така и регулярно ежеседмично наблюдение на специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) към Дирекция "Миграция" на МВР в София, кв."Бусманци" и в гр.Любимец, близо до българо-турската граница. Наблюдението се извършва с оглед осигуряването на достъп до процедура на лицата,

¹ 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 2013г.)

² 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 2013г.)

³ Court of Justice of the European Union (CJEU) http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/

подали молба за закрила чрез администрацията на СДВНЧ, запознаването с правата и задължения им по време на производството и след неговото приключване и най-вече, изпълнението на задълженията на ДАБ във връзка с тяхното своевременно освобождаване, регистрация и настаняване.



Транцитен център Пъстрогор



Регистрационно-приемателен център София



СДВНЧ София (кв.Бусманци)

ЧАСТ II.

ГОДИШЕН ПРЕГЛЕД

2.1. Бежански и миграционни потоци - обстановка, тенденции, прогнози

През 2014г. за България бе характерно постепенно и постоянно нарастване на броя на лицата, търсещи международна закрила, който особено след средата на годината се увеличи рязко¹ спрямо предходните месеци от първото полугодие. В сравнение с общо 7144² души подали молба за закрила през цялата 2013г., само за периода 1 януари - 31 октомври 2014г. молби за закрила подадоха общо 8205 души, което съставлява увеличение с 35% на годишна база спрямо цялата предходна 2013г. Топ страна на произход остана Сирия (58% от общия брой молби; или, 4800 молби за закрила), следвана от Афганистан (26%; 2968 молби), Ирак (5,4%; 608 молби), лица без гражданство (2,4%; 268 молби) и Пакистан (1,6%; 183 молби).



В периода, последвал кризисната ситуация от края на 2013г. на фона на нарастващия брой на бежанците и търсещите закрила в България, както правителството, така и специализираният административен орган в областта на международната закрила - Държавната агенция за бежанците при МС, постепенно възприеха разбирането, че събитията от миналогодишната есен не представляват изолирано явление или еднократен феномен. Това разбиране бе наложено предвид конфликтите в непосредствена близост до страната - както продължаващата гражданска война в Сирия, така и нововъзникващите конфликти в Ирак и други държави от региона на Близкия Изток и Субсахарска Африка. Обективен фактор за константното нарастване на броя на лицата, търсещи международна закрила в България, съставлява и значителният брой бежанци от Сирия, намиращи се в съседство на територията на Република Турция, които през 2014г. надвишиха 1,6 милиона души. Към края на 2014г. обаче България не разполага с планирани и предприети краткосрочни и дългосрочни мерки за трайното повишаване на капацитета за приемане и максимална ефективност на процедурите по оценка на молбите за закрила. Липсата на такива мерки предпоставя и липсата на предприети от правителството опити за ангажиране на допълнителни национални, но така също и на общностни финанси от достъпните европейски ресурси в тази област. Тази рестриктивна политика вероятно е

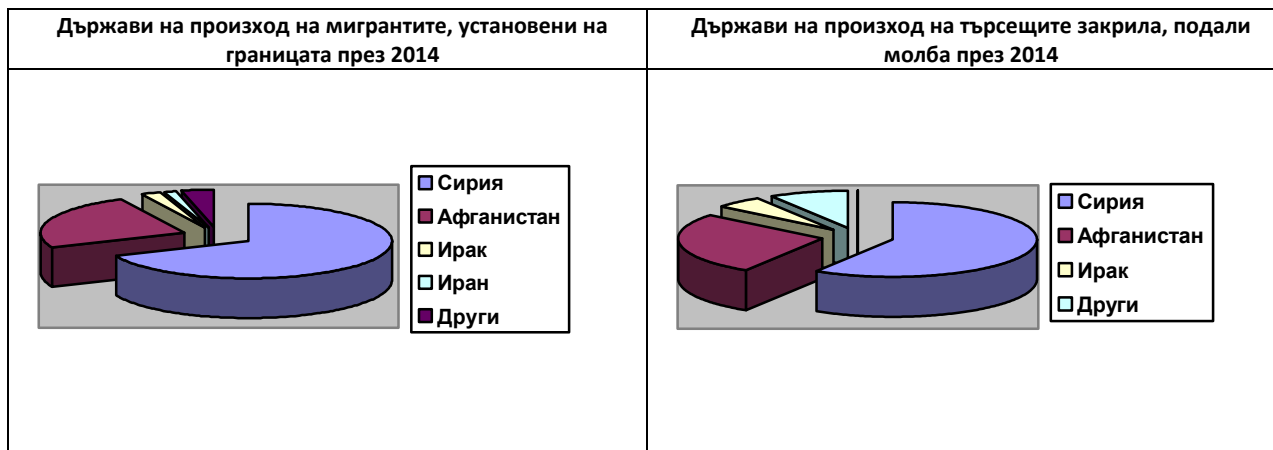
¹ Статистика на броя на подадените молби през 2014г. по месеци: януари - 822; февруари - 776; март -433; април- 320; май - 545; юни - 645; юли -911; август - 1104; септември - 1220; октомври - 1429. Източник: Държавна агенция за бежанците;

² Източник: Държавна агенция за бежанците;

допълнителна причина, мотивираща лицата, търсещи закрила (и дори лицата получили такава закрила) да напускат страната към други държави от Европа по време на, или след приключване на бежанската им процедура.

През 2014г. общо 1250 гранични и 1350 полицейски служители патрулираха по протежение на българо-турската сухоземна граница. МВР докладва¹ 6400 граждани на трети страни, спрямо които е бил направен официален отказ за допускане до национална територия през 2014г. и които са били върнати обратно, в основната си част в Турция². Други 28,000 лица са били наблюдавани на турска територия в непосредствена близост до границата с България, но за които се твърди че не са предприели опит да пресекат граничната бразда. Топ страните на официално недопуснатите 6400 граждани на трети страни са Сирия, Ирак и Афганистан.

В същото време направеният сравнителен анализ с броя на подадените молби за закрила за относително същия период от януари - октомври 2014г. (Сирия – 6529 молби; Афганистан - 2968 молби; Ирак - 602 молби) сочи, че няма никакви съществени разлики между профила на чужденците, опитващи се да влязат на територията на страната с този на чужденците, търсещи международна закрила. Така, профилът на чужденците, влизащи или опитващи да влязат в България, съставлява в голямото си преимущество лица, бягащи от зони на конфликт, несигурност или масово нарушаване на човешките права в големи размери. Следователно, мерките за граничен контрол и превенция върху достъпа до територията на България през 2014г. основно рефлектират върху потоци на принудителна миграция причинена от преследване, посегателства или въоръжен конфликт, а не върху потоци на доброволна миграция по икономически причини.



2.2. Приемателен капацитет

През първата половина на 2014г. Държавната агенция за бежанците (ДАБ) бе преимуществено ангажирана с преодоляването на последиците от институционалния колапс, в който националната бежанска система изпадна след събитията от есента на 2013г. и първото по-значително навлизане на бежанци в страната. С помощта на предоставените от Върховния комисариат за бежанците към ООН (ВКБООН) спешни мерки и ресурси, логистичната подкрепа на Европейската служба за подпомагане в областта на

¹ ГДГП, ТРГ, 15 януари 2015;

² 6000 недопуснати лица от Турция и 400 недопуснати лица от Гърция

убежището (ЕСПОУ) и подпомагането, предоставено от страна на някои чужди правителства, неправителствените организации и българската общественост, ДАБ успя да реализира за сравнително кратък период от време до средата на април 2014г. значително подобрене на условията на прием в своите регистрационно-приемателни и настанителни центрове. Наред с това бе назначен допълнителен персонал¹, който да увеличи административния капацитет на ДАБ за извършване на официалната регистрация на търсещите закрила, снабдяването им с временни документи и провеждането на производствените действия по оценка на молбите за закрила и вземане на решения за предоставяне или отказ на статут.

Създаден бе национален механизъм за координация - регулярни общи координационни срещи и под-комисии, чрез които в рамките на така формираната междуведомствена платформа от правителствени, неправителствени и международни организации, в това число и ВКБООН, се предприеха конкретни действия по разрешаване на съществуващите нормативни, институционални и практически проблеми в областта на приемането, производствата и първоначалната интеграция на бежанците в България.

Така, през 2014г. ДАБ създаде приемателен капацитет от транзитни (ТЦ), регистрационно-приемателни (РПЦ) и настанителни центрове (ЦН) за общо 6000² души, съответно - 300 души в ТЦ-Пъстрогор (община Свиленград), 3340 души в РПЦ-Харманли, 860 души в РПЦ-София, 150 души в РПЦ-Баня (община Нова Загора), 300 души в ЦН-Враждебна (София), 700 души в ЦН-Военна рампа (София) и до закриването му на 1 ноември 2014г. - 350 души в ЦН-Ковачевци (община Перник). От февруари 2014г. ДАБ пое от ВКБООН и изхранването на търсещите закрила, настанени в приемателните центрове и предприе мерки за осигуряване на предоставянето на медицинска помощ на настанените лица. В резултат на подобрените условия и възстановеното издаване на временни документи, РПЦ-Харманли премина от закрит към открит режим в средата на март 2014г. В началото на юни 2014г. всички приемателни центрове на ДАБ отговаряха на минималните условия за приемане и настаняване на търсещи закрила.

2.3. Регистрация

В същото време, административните производства по оценка на подадените до ДАБ молби за закрила бяха почти парализирани за продължителен период от декември 2013г. до края на февруари 2014г. Особено сериозен проблем представляваше практическата липса на каквато и да било регистрация и издаване на временни документи на търсещите закрила. Вместо да издава надлежните регистрационни карти на търсещите закрила, ДАБ масово връчваше уведомление за датата, на което търсещия закрила следва да се яви, за да бъде регистриран (т.нар. "бележки"). Обичайният период на уведомленията за регистрация варираше между 3 до 6 месеца. В резултат на това процедурите на съответните лица, търсещи закрила бяха отлагани за неопределено време, а достъпът им до правата, предоставяни съгласно закона по време на процедурата, изцяло блокиран. Най-засегнати от липсата на регистрация се оказаха търсещите закрила, подали декларация за отказ от настаняване и от социално подпомагане (т.нар. "лица на външен адрес"). В мнозинството си, това бяха търсещи закрила, които поради липсата на

¹ 160 души, от които 50 постоянен и 110 временен персонал;

² Центърът за настаняване в с. Ковачевци бе закрит на 1 ноември 2014г., с което капацитетът за настаняване на Държавната агенция за бежанците намаля до 5650 души.

настанителен капацитет при ДАБ през есента на 2013г. бяха прехвърляни директно от границата или пограничните райони в един от двата СДВНЧ на МВР в Бусманци или Любимец. Поради липсата на настанителен капацитет при ДАБ и блокираната първоначална регистрация, тези търсещи закрила, мнозинството от които жени и деца, биваха задържани и лишавани от свободата си на придвижване за значителни периоди от средно 45 дни¹. В тази ситуация, повечето от тях предпочетоха да подадат декларации, че разполагат със средства за издръжка като посочват външни адреси, за да бъдат освободени от СДВНЧ и да им бъде издадено уведомление за датата на регистрация. В почти 100% от случаите заявяваните адреси не отговаряха на условията на закона, но въпреки това ДАБ санкционираше освобождаването, а органите на Дирекция "Миграция"-МВР не предприемаха никакво противодействие на разгърналите се на територията на СДВНЧ масови практики на измама, при които определени лица - български граждани, предоставяха многократно даден адрес на търсещите закрила срещу заплащане на чрезмерни суми в явно и престъпно нарушение на закона.

В началото на януари 2014г. ДАБ представи информация, че в приемателните центрове са настанени 4694 лица, а на външен адрес по декларация пребивават 4421 лица, търсещи закрила. Бидейки без документи, без право на настаняване и без никаква социална или медицинска помощ, повечето от търсещите закрила на външни адреси напуснаха страната. Така, към края на юни 2014г. ДАБ докладва² само 2664 търсещи закрила на външни адреси, живеещи извън приемателните структури на бежанската агенция, което съставлява намаление с 39.7% от началото на годината. В същото време от ДАБ бе признато обстоятелството, че в действителност процентът е значително по-висок, тъй като половината от посочените 2664 души, тоест - общо 69.8%, не могат да бъдат открити на заявените от тях външни адреси и по всяка вероятност са напуснали България още през зимните месеци на 2014г.

На 25.09.2013 г. със заповед³ на Министъра на вътрешните работи към Дирекция "Миграция" на МВР в гр.Елхово бе създаден т.нар. Разпределителен център с капацитет 300 души. Така, от 7 октомври 2013г. на основание друга заповед⁴ от Националния оперативен щаб всички лица търсещи закрила, задържани на границата в региона на отговорност на Регионалната дирекция "Гранична полиция" (РДГП) Елхово, тоест на българо-турската граница, бяха предавани от органите на ГДГП в новосъздадения Разпределителен център-Елхово, откъдето за кратък период от време същите да бъдат пренасочвани към приемателните центрове на ДАБ. Като следствие от това, през 2014г. ДАБ продължи да извършва действия по първоначална регистрация на лицата, търсещи закрила, задържани в Разпределителния център-Елхово в нарушение на закона⁵. Доколкото още през 2012г. ДАБ разкри като свое териториално поделение Транзитния център в с.Пъстрогор (община Свиленград) от този момент насетне законът не позволява извършването на каквито и да е било производства или отделни производствени действия от служители на ДАБ в места, различни от териториалните му поделения⁶. Трансферът на лица, търсещи закрила от органите на ГДГП и предаването им на служители на ДАБ в РЦ-

¹ Данни към 31.12.2013г., източник: ГДГП, ДМ-МВР, БХК;

² Координационна среща, 3 юли 2014г.

³ Заповед рег. № Из-1887/25.09.2014г. на министъра на вътрешните работи.

⁴ Заповед рег.№1887/07.10.2014г. на заместник-министъра на вътрешните работи и заместник-ръководител на Националния оперативен щаб;

⁵ § 5 от ПЗР на ЗУБ;

⁶ Транзитни или регистрационно-приемателни центрове, чл. 47, ал.2 от Закона за убежището и бежанците;

Елхово, вместо в ТЦ-Пъстрогор с цел извършване на първоначална регистрация на техните молби за закрила съставлява незаконосъобразна практика в нарушение на посочените законови разпоредби.

През месец септември 2014г. във връзка с регистрацията бе наблюдавана нова административна практика, която бе въведена и прилагана в нарушение на закона. През този период нарасна броят на лица търсещи закрила, които доброволно се явяваха директно в териториалните подразделения на ДАБ и заявяваха молби за закрила. Вместо обаче да изпълни императивното си задължение да регистрира тези лица, ДАБ започна да подава сигнали до районните структури на МВР, които да отвеждат търсещите закрила от приемните на ДАБ и да ги задържат в съответните полицейски управления, откъдето след изтичане на 24 часовия арест да бъдат превеждани и задържани в СДВНЧ. В резултат на това в нарушение на закона¹, спрямо 65 лица² търсещи закрила, в това число семейства с непълнолетни и малолетни деца, включително на възраст от 0 до 12 месеца, биваха издавани заповеди за принудително настаняване в СДВНЧ.

Тази практика бе извършвана в нарушение на правото на достъп до процедура за оценка на молбата за международна закрила, уредено в чл.6, ал.1 от Директива 2013/32/ЕС³, която изрично въвежда 3-дневен срок за регистрацията търсещия закрила от момента на устното или писменото заявяване на молбата пред компетентния национален орган. Съгласно разпоредбата на ал.2 от същия текст, когато молбата за международна закрила е подадена пред други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но които не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право, държавата-членка се уверява, че регистрацията се извършва не по-късно от 6 работни дни след подаването на молбата. Извън недопустимото нарушаване на правата на лицата, търсещи закрила от страна на административния орган ДАБ, в чието основно задължение и компетентност е осъществяването на закрилата на тези лица, тази практика е и крайно несъстоятелна, доколкото съставлява изцяло необоснован и непремислен разход на финансов и човешки ресурс с единствената цел прехвърляне на институционални отговорности.



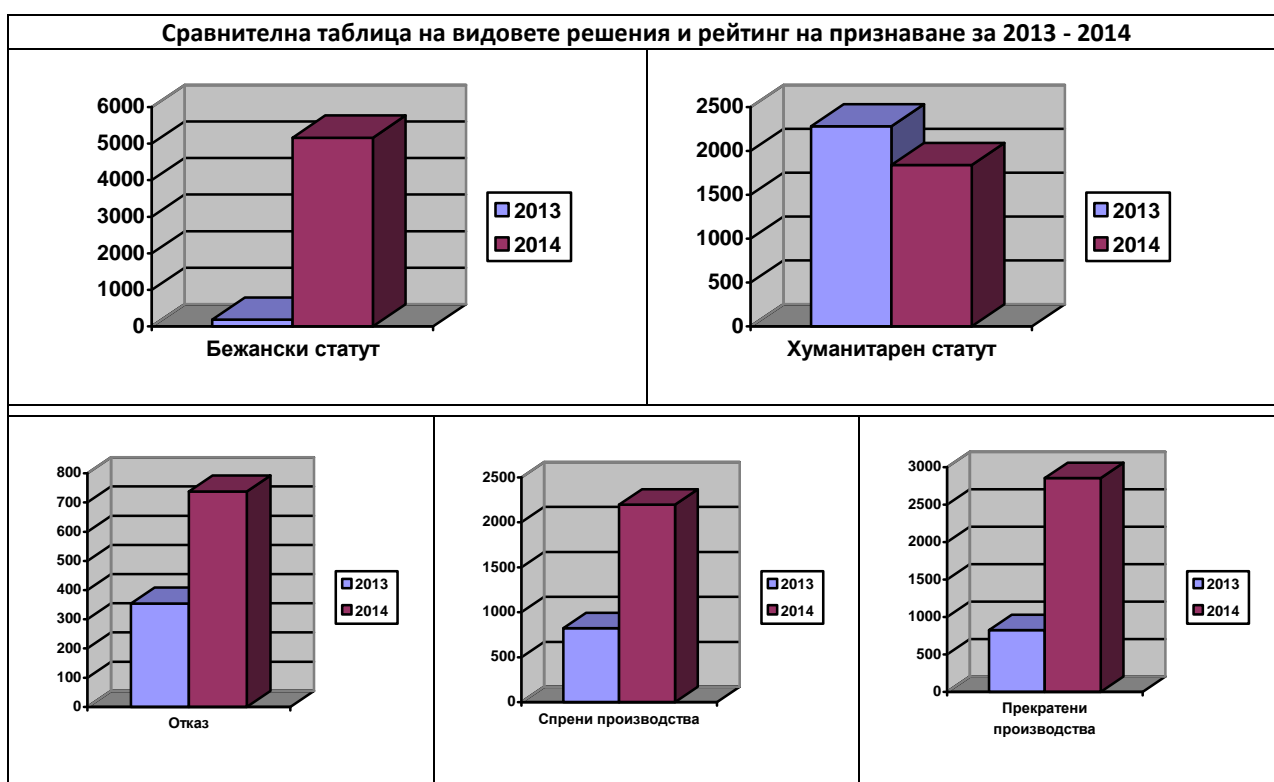
¹ Чл.67, ал.1 от Закона за убежището и бежанците;

² 65 търсещи закрила, от които 38 мъже, 8 жени и 19 деца

³ Нетранспонирана в националното законодателство към 15 януари 2015г.

2.4. Процедура

Доколкото мнозинството от търсещите закрила през 2014г. бяха граждани на Сирия, националната бежанска администрация възприе спрямо тях т.нар. *prima facie*¹ подход за оценка на молбите им за закрила като "явно основателни". В резултат на този подход за един сравнително кратък период от февруари до април 2014г. ДАБ успя да обработи и издаде решения спрямо общо 3642 търсещи закрила от Сирия, от които 2154 получиха статут на бежанец, а 1488 получиха хуманитарен статут. В края на 2014г. ДАБ отбеляза най-високият процент на признаваемост, тоест, положителна оценка на молби за закрила в историята на своето съществуване от 1993г. насам - 55% позитивни решения и 6% откази (12787 решения, от които 40% или 5162 бежански статута, 15% или 1838 хуманитарни статута, 6% или 738 откази, 17% или 2196 спрени производства и 22% или 2853 прекратени производства).



При съпоставяне с рейтингите на признаване и отказ спрямо търсещите закрила от Сирия е очевидно, че през 2014г. рейтингът на признаване по отношение на търсещите закрила от други националности достига едва 7% за бежански статут (341 решения от общо 5162 бежански статута) и 14% за субсидиарна закрила (253 решения от общо 1838 хуманитарни статута), а рейтингът на отказите достига 98% (485 от общо 500 негативни решения за отказ), 79% от спрените производства (2236 от общо 2853 решения) и 78% от прекратените производства (1704 от общо 2196 решения). Въпреки необходимостта от по-подробно изследване на индивидуалните истории на търсещите закрила от другите държави, тази практика на решаващия орган ДАБ не може да бъде квалифицирана като добра практика. Провеждането на производства на търсещите закрила от Сирия с предпочитание пред всички останали националности създаде и фактическо напрежение между различните

¹ Лат. юрид: доказан от пръв поглед;

общности и доведе както до по-незначителни, така и до сериозни инциденти¹ в приемателните центрове на ДАБ.

Накрая, като продължение на порочната практика да сезира органите на МВР да отвеждат търсещи закрила от териториалните му поделения и да ги препращат за задържане в в специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ), през 2014г. решаващият орган ДАБ възобнови и крайно спорната и изоставена от шест години практика да провежда производствени действия по дъблински и ускорени производства в СДВНЧ при условия на задържане. Провеждането на бежански производства в СДВНЧ е в пряко нарушение на действащото законодателство². Съгласно закона, такива производства в СДВНЧ бяха допустими единствено до откриването на транзитни центрове на ДАБ³. В 100% от процедурите, проведени в условия на задържане, кандидатите за международна закрила не са представлявани от защитник, нито им е осигурявана правна помощ при връчено решение за отказ, което нарушава правото им на защита⁴ и на достъп до съд⁵ (see, also 3.7. Legal aid).

2.6. Първоначална интеграция

Извършеното наблюдение показва, че пълната липса на каквато и да било интеграционна подкрепа през 2014г. превенира достъпа на новопризнатите бежанци и лицата, получили субсидиарна закрила до редица основни граждански и социални права.

До началото на годината не бе гласувана и приета годишната Национална програма за интеграция (НПИ) за 2014г., каквато програма бе приемана в продължение на предходните 5 години от 2008г. насам. До март 2014г. правителството не постави на гласуване изработения от ДАБ проект за НПИ, внесен в Министерския съвет още преди края на 2013г. Първоначално отлагането бе оправдавано с необходимостта от институционално съгласуване на НПИ с другите министерства и отговорни ведомства, въпреки че такова съгласуване е проведено от ДАБ преди внасянето на проекта в МС. Впоследствие, компетентността за НПИ бе прехвърлена от ДАБ в Министерството на труда и социалната политика (МТСП). МТСП обяви, че предпоставка за приемането на националната програма за интеграция е да бъде изработена и да се приеме Национална стратегия за интеграцията, въпреки че липсата на такава стратегия не попречи на приемането и провеждането на програмите за интеграция в предходните години от 2008г. насам. Едва на 2 юли 2014г. Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в България (2014-2020)⁶ бе окончателно приета и публикувана. Самата стратегия по дефиниция не съдържа нито конкретни интеграционни мерки или дейности, нито разписва за тях необходимия бюджет и институционални ресурси. Такива мерки и дейности, отговорните за тяхното предприемане институции, както и бюджетните средства за тяхното изпълнение следваше да се предпишат от Националната програма за интеграция за 2014г. До края на годината такава национална програма за интеграция не бе внесена за

¹ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2014/11/05/2413301_masov_boi_mejdu_bejanci_unishtoiji_noviia_korpus_na/

² §5 от Преходните и заключителните на ЗУБ: „До откриването на транзитни центрове производствата по глава Шеста, раздели Ia и II се провеждат в регистрационно-приемателни центрове или на места, определени от председателя на Държавната агенция за бежанците.“;

³ Транзитен център на ДАБ в с.Пъстрогор, община Свиленград бе открит на 03.05.2012 година;

⁴ Чл.56 от Конституцията на Република България;

⁵ Чл.16 от Конвенцията за статута на бежанците на ООН от 1951г.;

⁶ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1327>

гласуване от правителството. Поради това 2014-та следва да бъде определена като нулева година за интеграцията на признатите бежанци и лицата с хуманитарен статут в България.

При това положение по отношение на лицата с предоставен статут всякакво подпомагане се прекратява както юридически, а поради отпадане на правното основание - и на практика, незабавно от деня, следващ влизането в сила на решението за предоставяне на статут в България. Това предпостави абсурдната ситуация, в която лицата търсещи закрила разполагат с редица социални, здравни и процесуални права, докато спрямо лицата признати от държавата като действителни бежанци и поради това получили статут, тези права не са осигурявани. Поради липсата на средства бе затруднено дори снабдяването с български лични документи, без които реализацията на каквито и да било права - здравни, трудови, социални, е напълно невъзможна. В тази ситуация, в опит да замести поне в определена степен липсващата първоначална интеграция, ДАБ осигури на признатите лица настаняване в териториалните ѝ поделения до 6 месеца след предоставянето на статута като единствено достъпната помощ, чието предоставяне произтича от директно от закона¹.



¹ Чл. 32, ал.3 от Закона за убежището и бежанците;

ЧАСТ III.

РЕЗУЛТАТИ

3.1. Достъп до процедура

Анализът на наблюдаваните производствени действия показва, че в 77% от мониторираните производства (292 от общо 380 случая) са подадени пред друг държавен орган, различен от специализираната Държавна агенция за бежанците. В 61% от тези случаи (232 случая) придружаващите документи, събрани от другия държавен орган (ГДГП или ДМ) не са изпратени, или, получени от ДАБ. При 9% от наблюдаваните случаи (36 случая) откриването на производството е забавено с повече от 1 месец от датата на заявяването на молбата пред друг държавен орган (ГДГП или ДМ).

Съгласно МВР¹ броят на пребиваващите в СДВНЧ и РЦ-Елхово чужденци намалява. Тези изводи се подкрепят и от наблюдението върху достъпа на производствата за лицата, подали молба за закрила в РЦ-Елхово или в СДВНЧ. Въпреки увеличението на продължителността на задържането в РЦ-Елхово от 6 дни (2013г.) на 8 дни (2014г.), общата средната продължителност на задържане на кандидатите за международна закрила през 2014г. се намали на 20 дни² (в сравнение с 45 дни през 2013г.), най-вече за сметка на значителното намаление на 12 дни на средната продължителност на задържане в СДВНЧ. Въпреки това, тази продължителност продължава да е в нарушение на европейските правни стандарти³, които установяват срок за регистрация от 6 работни дни от подаването на молбата за закрила, когато е направено пред други органи, които има вероятност да получат подобни молби, но не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното право. Спрямо някои търсещи закрила с първоначални молби от страни на произход от Северна Африка (Магреб - Алжир, Тунис, Мароко) и Субсахарска Африка (Мали, Кот Д'Ивоар, Гана) средната продължителност на задържането надвиши 6 месеца, което сочи на недопустима дискриминация по причина националността на съответните чужденци, търсещи закрила. Като се има предвид, че съгласно закона⁴ до приключване на производството за предоставяне на статут с влязло в сила решение лицата-търсещи закрила не могат да бъдат принудително извеждани от територията на България, то задържането в СДВНЧ се явява изцяло незаконосъобразно, доколкото неговата единствена цел⁵ е да обезпечи изпълнението на такова принудително извеждане. В същия смисъл са и приетите европейски правни стандарти⁶, които изрично забраняват задържането на лице единствено поради това, че той или тя е кандидат за международна закрила. Задържането по време на бежанската процедура се допуска само в ограничително изброени хипотези за периода на извършване на еднократни процедури⁷ или по отношение на лица, съставляващи заплаха за националната сигурност или обществения ред⁸ и то при положение, че същите хипотези са въведени изрично в националното законодателство.

¹ Анализ на средата за сигурност и състоянието на МВР за периода януари-юни 2014г., <http://press.mvr.bg/Akcenti/Analysis.htm>

² Данни към 31.10.2014г., източник: ГДГП, ДМ-МВР, БХК ;

³ Чл. 6, ал.1 от Директива 2013/32/ЕС;

⁴ Чл.67, ал.1 от Закона за убежището и бежанците;

⁵ Чл.44, ал.6 от Закона за чужденците в Република България;

⁶ Чл.8, ал.1 от Директива 2013/33/ЕС;

⁷ Чл.8, ал.3, букви "а", "б", "в" и "е" от Директива 2013/33/ЕС;

⁸ Чл.8, ал.3, буква "г" от Директива 2013/33/ЕС;

Във връзка с достъпа до процедура през 2014г. бяха констатирани практики, съставляващи отстъпление от вече наложените и утвърдените в практиката на ДАБ производствени стандарти. През септември бяха регистрирани първите случаи, при които служители на ДАБ отказваха да приемат и регистрират молби за закрила, в случай че не се представят доказателства за сключен договор за наем на "външен адрес" или валиден национален документ за самоличност. Освен това, и през 2014г. продължи практиката за неприемане на молби за закрила и извършване на настаняване на търсещите закрила лица в часовете след 17.00ч. и през почивните дни, което в отделни случаи доведе до пренощуване на открито пред централите на ДАБ на кандидати за закрила заедно с техните семейства.

Допълнителна пречка за достъпа до процедура през 2014г. съставляваше описаната по-горе (виж 2.5.) практика на ДАБ да провежда производствени действия по дъблински и ускорени производства в СДВНЧ при условия на задържане. Нещо повече, практиката ескалира и до връчване на решенията по тези процедури на лицата, търсещи закрила в СДВНЧ без изобщо същите да бъдат освобождавани и настанявани в централите за настаняване на ДАБ. Същевременно провеждането на производствени действия в условията на задържане резултира в обективна невъзможност за търсещите закрила да упражняват гарантираните им права по време на производството. Нарушават се основни човешки права каквито са правото на свобода и свободно придвижване и правото на справедлив съдебен процес¹. В нарушение на закона, търсещите закрила са ограничени да упражняват правото си на подслон и храна, социално подпомагане, здравно осигуряване, достъпна медицинска помощ за осигурени лица и психологическа помощ². Засегнати са и правата за достъп до пазара на труда по време на бежанската процедура при изпълнение на определени условия³. Препятства се и правната възможност кандидатите за закрила, които разполагат със средства за задоволяване на основните си жизненни потребности, в производството по общия ред да поискат и съответно да получат разрешение за настаняване за своя сметка на избран от тях адрес. През 2014г. спрямо общо 40 търсещи закрила бяха проведени бежански процедури в условия на задържане в нарушение на признатите им от закона права по време на административните и съдебни производства.

Накрая, достъпът до процедура бе на практика отказан спрямо търсещите закрила, потърпевши от въведената в началото на месец септември 2014г. практика на ДАБ (виж 2.4.) да отказва регистрация и настаняване на тези лица, търсещи закрила, които се явяват директно в териториалните ѝ поделения, а вместо това да сезира органите на МВР за тяхното задържане и трансфериране в СДВНЧ. От началото на тази незаконосъобразна практика през септември 2014г. до публикуването на настоящия доклад общо 65 търсещи закрила, от които 38 мъже, 8 жени и 19 деца, явили се в териториалните поделения на ДАБ и заявили молба за международна закрила, бяха задържани и въдворени в СДВНЧ в нарушение на закона⁴ и европейските минимални правни стандарти⁵.

¹ Чл. 5 и чл.6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи;

² Чл.29, ал.1 от Закона за убежището и бежанците;

³ Чл.29, ал.3 от Закона за убежището и бежанците;

⁴ Чл.67, ал.1 от Закона за убежището и бежанците;

⁵ Чл.7 и чл. 8, ал.1 от Директива 2013/33/ЕС;

3.2. Упътване за правата и задълженията

Съгласно европейските минимални правни стандарти¹ държавите членки следва да гарантират, че в разумен срок, който не надхвърля 15 дни след подаването на молбата за закрила, кандидатите следва да бъдат информирани най-малко за предимствата, от които те могат да се ползват и за задълженията, които трябва да спазват по отношение на условията за приемане.

3.3. Документи

Съгласно европейските минимални правни стандарти² държавите членки следва да гарантират, че в срок от 3 дни след подаването на молба за международна закрила, кандидатът получава документ, издаден на негово име, с който се удостоверява неговият статут на кандидат или че му е разрешено да остане на територията на държавата членка, докато молбата му предстои да бъде разгледана или е в процес на разглеждане.

Наблюдението през 2014г. установи, че в 100% от случаите това задължение на административния орган ДАБ не се изпълнява, доколкото нито в националния закон, нито на практика е въведен и се прилага (виж 3.1.) срокът от 3 работни дни за регистрация на молбата за закрила, която регистрация е абсолютна предпоставка за издаването на документ на кандидатите за международна закрила.

3.4. Качество на провежданите интервюта

През 2014г. като цяло качеството на процедурата бе задоволително с някои обаче съществени изключения. Основният проблем, наблюдаван през годината касае използването на звукозаписна техника по време на провеждането на интервюта за оценка на молбата за закрила като най-добрата гаранция за пълното, обективно и честно записване на изявленията на кандидатите, правилната преценка на въпроса за предоставянето на закрилата съобразно действително заявените факти и обстоятелства, както и като гаранция против корупционни практики. Едва в 0.5% от наблюдаваните през 2014г. производства (2 случая) проведените интервюта бяха записани с техническо средство. Всички служители на ДАБ, чието задължение е провеждането на интервю разполагат с техника за аудиозапис, но в 100% от наблюдаваните случаи на интервюираните лица бе представяна за подпис предварително изготвена декларация за това, че същите са съгласни да не се извършва технически запис без да се разясни ползата и предимствата от изготвянето му. По тази причина мнозинството от интервюта (99 % от наблюдаваните случаи, или 459 случая) се записват от служителите-интервюисти на ДАБ чрез използване на компютър, но в някои случаи - дори саморъчно на хартиена чернова. В последните случаи, протоколите за интервю се изготвят в различен момент от провеждането на самото интервю, често и дни по-късно, което създава обосновани съмнения за тяхната точност и коректност. На практика, в 41% от наблюдаваните случаи (189 случая) дори тогава, когато са записани по надлежен начин, протоколите не се изчитат гласно и не се превеждат на търсещия закрила, на език, който разбира, а директно биват представяни за подпис без никаква възможност за запознаване с тяхното съдържание или

¹ Чл.5 от Директива 2013/33/ЕС;

² Чл.6, ал.1 от Директива 2013/33/ЕС;

нанасяне на корекции и уточнения. При мониториране на издадените от ДАБ решения се наблюдава, че подобни противоречия, дори когато касаят несъществени обстоятелства от бежанската история, се използват като основание за отказ за предоставяне на закрила поради некредитиране на отделни моменти от бежанската история или заради нейната цялостна недостоверност.

Наблюдението показва, че в 70% от наблюдаваните случаи (323 случая) служителите на ДАБ са упътили лицата, търсещи закрила относно процедурите, които ще се следват или правата и задълженията им в тях, а в 30% (138 случая) такова упътване не е било направено. По отношение на гаранциите за събиране на доказателствата в бежанското производство обаче е налице сериозен проблем, тъй като за писмените или други веществени доказателства, когато такива са представяни от търсещите закрила, не се съставя надлежен протокол и опис за предаването им на административния орган. За периода от 01.07.2014г. до 31.12.2014г. в 8% (35 случая) търсещите закрила лица са представили доказателства в бежанското производство. Само в 0.8% (4 случая) е съставен надлежен протокол за това. Това създава сериозен риск от несъобразяването и изключването на тези доказателства при оценката на молбата и вземането на решение относно предоставянето или отказа на закрила в България.

В 74% от наблюдаваните случаи (341 случая) служителите-интервюисти провеждат интервюто чрез задаване на "отворени" въпроси, които позволяват на търсещите закрила да изложат в пълнота подробности и детайли от бежанската си история. За периода от 01.07.2014г. до 31.12.2014г. в само 2% (10 случая) са констатирани противоречия между изложеното по време на регистрацията на лицето или предходно интервю. В тези случаи на лицата е дадена възможност да направят уточнение на техните заявления. Това обикновено касае точното изписване на имената на търсещите закрила, тъй като при липса на документи за самоличност при регистрирането на лицето в ДАБ, от преценката на конкретния преводач зависи как ще бъдат изписани имената на български език. It showed that the decision-maker focuses primarily on formalities as exemplified above, rather than the refugee story itself and the substance of the asylum claim.

Само в 8% от наблюдаваните случаи (37 случая) на търсещите закрила е осигурена правна помощ финансирана от ЕБФ¹ по време на провеждането на интервюто. Причините за това са както липсата на информация предоставяна от интервюистите на търсещите закрила относно възможността за ангажиране на безплатна правна помощ по време на процедурата, така също и липсата на дежурни адвокати от неправителствената организация, предоставяща през 2014г. правна помощ по ЕБФ.

Бяха отчетени и случаи, при които желанието на търсещите закрила лица за провеждане на интервюто на майчиния им език² се приема от служителите на ДАБ като опит за саботиране на производството, доколкото кандидатите са заявили при регистрацията си, че владеят в някаква степен и втори език, от който има осигурени преводачи. Подобно поведение съставя у кандидатите за закрила впечатлението, че желанието им да се възползват от това си право може да се отрази отрицателно на решението по съществуващото на молбата им.

¹ През 2014 БХК предостави правна помощ със средства от ВКБООН на 18642 лица търсещи закрила, от които 1153 лица със специфични нужди

² Правото на преводач от същия пол по време на интервю бе спазвано в процедурите през 2014г.

През 2014г. наблюдението констатира трайно непровеждане на т.нар. „социално интервю“ по време на процедурата, въз основа на което да се идентифицират неотложните нужди и специфични проблеми на кандидатите за закрила по реда на чл.29, ал.4 от ЗУБ.

Наблюдението на качеството на процедурата през 2014г. показва, че предоставяната правна помощ по време на мониторираните интервюта е формална. Не се наблюдава активно участие или представяне на доказателства в подкрепа на изложеното от търсещия закрила от страна на участващите в производството правни представители, предоставящи правна помощ. В 100% от наблюдаваните случаи на интервюта (41 случая) присъстващите правни представители, назначени по проект на ЕБФ, не зададоха допълнителни или уточняващи въпроси, въпреки очевидното наличие на неточности или противоречия в изявленията на интервюираните кандидати. Наблюдавано бе, макар и изолирано (8 случая), предоставяне на неточна или невярна правна информация както относно процесуалните срокове, така и относно правата и задълженията на кандидатите в производството или след връчването на положително или отрицателно решение от ДАБ.

В 20% (6 от общо 30 наблюдавани случая) решението на ДАБ бе издавано в рамките на регламентираните за това срокове по ЗУБ, макар че бяха констатирани случаи (47 случаи), при които по преписката липсва първоначалната молба за закрила на лицето, заявена пред друг държавен орган, което прави невъзможна преценката за спазването на регламентираните срокове за произнасяне.

Във връзка с издаваните решения обаче, бе констатиран друг сериозен проблем, засягащ въпроса за обосноваването на решенията по молбите за закрила по отношение, на който е налице значително влошаване в сравнение с 2013г. Само в 3% (1 случай) диспозитивът на издаденото от ДАБ решение съответстваше на изложените в мотивите факти и обстоятелства. В останалите 96% (29 случая) са използвани бланкетни и формални основания за отказ, въпреки изложените и неоспорени от административния орган факти, които обосновават нуждата от предоставяне на закрила. От мониторираните решения е видно, че като цяло не се прилага правилно тежестта на доказване по бежанските производства по ЗУБ¹. Например, при заявление от търсещия закрила, че семейството му е било убито при атака, извършена по причина на техния етнически произход, решаващият орган в отказа си навежда мотиви за липсата на заявени обстоятелства, които да обосновават опасение от предледване. В нито един от наблюдаваните случаи решенията за отказ за предоставяне на закрила не бяха връчени в присъствието на адвокат като гаранция за защита на правата на търсещите закрила. В 57% (17 случая) решенията на ДАБ бяха базирани на актуална информация за страната на произход на търсещите закрила и при посочени използваните източници на информация, послужили за събирането ѝ. В преобладаващото мнозинство от случаи обаче (28 случая) цитираната информация за страната на произход не подкрепя и не кореспондира на направените правни изводи за липсата на необходимост от предоставяне на закрила, обосноваваща отказа на ДАБ.

3.5. Непридружени деца

Както и през предходните 15 години, и през 2014г. най-тревожният и сериозен проблем при провеждането на бежанската процедура спрямо непридружените деца,

¹ Чл.75, ал.2 от Закона за убежището и бежанците;

търсещи закрила остана липсата на гаранции за защита на правата им без да е налице назначен настойник или попечител съобразно императивните изисквания на закона¹. Поради това, през 2014г. съдилищата продължиха константно да постановяват отменителни съдебни решения², с които да уважават жалбите на непридружени деца против откази, издадени от ДАБ в производства проведени без назначен настойник, респективно попечител и без съдействието на адвокат в качеството на процесуален представител, съветно и защитник на интересите на детето в бежанското производство.

През 2014г. сериозно се увеличиха случаите, в които деца, търсещи закрила се озовават съвсем сами на територията на България без закрилата, подкрепата или грижата на родител или друг пълнолетен роднина, който отговаря за него по силата на закон или обичай³. Законът определя дете в такава ситуация като непридружено дете и в този смисъл, непридружените деца, търсещи или получили закрила, отговарят изцяло на дефиницията за деца в риск⁴, тъй като са останали без родителска грижа и поради особената ситуация, в която се намират, за тях съществува опасност от увреждане на тяхното физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие, както и риск от отпадане от училище. През 2014г. на територията на България молба за закрила подадоха 940 непридружени деца (911 момчета и 29 момичета), което в сравнение с 183 непридружени деца през 2013г.⁵ съставляваше увеличение с 80%. Основните страни на произход на децата бяха Афганистан (696 деца), Сирия (171 деца) и Ирак (21 деца).

И през 2014г. всички производства на ДАБ с непридружени деца продължиха да се провеждат единствено в присъствието на социален работник⁶. 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. Същото съставлява нарушение и на европейските минимални стандарти⁷ относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила на международна закрила в държавите членки на ЕС.

Освен това, през 2014г. зачестиха производствата на непридружени деца, провеждани в отсъствието дори на социален работник, каквито бяха 5% (22 случая) от наблюдаваните производства. Също така, бе установено, че социалните работници, които присъстват на интервютата, не изпълняват задължението си да действат в най-добрия интерес на детето, тъй като не предоставят никакво реално съдействие, нито се намесват, когато е необходимо, при разпита на детето по време на интервюто и присъствието им по време на производствата е изцяло формално. Освен това, през първото шестмесечие на 2014г. тези

¹ Чл.25, ал.1 от ЗУБ;

² 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.;

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 Данни към 31.12.2014г., източник: ДАБ;

⁶ Чл.25, ал.5 от ЗУБ;

⁷ Чл.25 от Директива 2013/32/ЕС;

дейности за РПЦ-София се изпълняваха от един-единствен социален работник, което доведе до допълнително забавяне на своевременното провеждане на интервютата на непридружените деца и протакане на производствените действия. В производствата, провеждани в РПЦ-Баня, където принципно бяха настанявани непридружените деца през 2014г., нито едно производствено действие не бе проведено в присъствието на социален работник. Така, 100% от производствата на непридружени деца в РПЦ-Баня бяха провеждани без дори формалното присъствие на социален работник, което предпостави тяхната цялостна незаконосъобразност. В РПЦ-Харманли и ТЦ-Пъстрогор присъствието на социален работник бе осигурено през 2014г., но без предварителна подготовка и обучение за особеностите на бежанската процедура и специфичните проблеми на непридружените деца-бежанци. Като цяло наблюдаваният подход на изпълнение на функциите от социалните работници в бежанската процедура показва формалност в значителна степен. По време на интервютата се констатира липса на усилие от страна на социалния работник за изграждане на атмосфера на доверие и предразполагане на детето да изложи своята история в спокойна и съобразена с възрастта му обстановка. Социалните работници не следяха за използването на въпросници, изработени специално за провеждане на интервюта именно с тази категория търсеци закрила - непридружени деца. В случаите, когато поставяните въпроси не предразполагаха към излагане на бежанската история в свободен разказ, не се констатираше присъстващият социален работник да направи усилие да подпомогне детето при споделянето на преживяното от него преследване. В РПЦ-София се наблюдаваше практика, при която в края на интервюта на детето се представяше за подпис ръкописен протокол, изготвен от социалния работник, удостоверяващ присъствието на последния по време на интервюта, но без същия да се изчита и превежда с помощта на преводач.

По време на съдебната фаза на разглеждане на делата срещу откази за предоставяне на закрила на непридружени деца се наблюдаваше същият формален подход. В наблюдаваните случаи назначените социални работници или не се явяваха на насроченото съдебно заседание или не бе представян своевременно социален доклад във връзка със случая, като по този начин се удължаваше висящността на съдопроизводството и периодът на правна несигурност за непридруженото дете. Констатирано бе, че представяните по делата становища от съответните отдели „Закрила на детето” към Дирекция „Социално подпомагане” на Агенцията за социално подпомагане са изцяло заимствани от случаи, касаещи деца от ромски произход и нуждата им от извеждане от застрашаваща ги семейна среда, което е без никаква връзка с бежанската история и необходимостта от международна закрила на непридружените деца-бежанци. По този начин не бе спазван общият правен стандарт за защита на най-добрия интерес на непридружените деца, търсеци закрила.

3.6. Мандатни бежанци

През 2014г. лица без гражданство, включително лица от палестински произход и граждани на Ирак, признати за бежанци по мандата на Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) в трети страни като Сирия, Ливан или Турция като правило (91% или 72 случая) получаваха отказ за предоставяне на статут в България в ускорено производство¹, а закрила бе предоставяна по-скоро като изключение (9% или 9 случая, от

¹ Отказ в ускорено производство съгласно националното законодателство се издава, когато решаващият орган приеме че подадената молба за закрила е явно неоснователна.

които 7 бежански и 2 хуманитарни статута). В преобладаващото мнозинство от случаите отказите на ДАБ бяха потвърждавани от съда в едноинстанционното съдопроизводство.

Тази практика е в нарушение на изричните разпоредби на националния закон¹, който предвижда, че на чужденец, намиращ се на територията на Република България, който е бил признат като бежанец по мандата на Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците се предоставя статут на бежанец. Така, преценката за необходимостта от закрила като бежанец е била извършена от Службата на ВКБООН чрез представителството ѝ в трета страна. Такава преценка се провежда в държави, които не са ратифицирали Конвенцията за статута на бежанците от 1951г., или, които макар и страна по нея, нямат уредена национална система и компетентни органи за разглеждането на молбите за закрила в пределите на своята държавна юрисдикция. Доколкото ВКБООН признава статут съобразно своя нормативно регламентиран мандат², въпросът за необходимостта от закрила не може и не следва да бъде пререшаван от националния административен орган. Така, при представени доказателства за признат мандатен статут съгласно националния закон ДАБ е длъжен да предостави статут на бежанец на съответния кандидат за международна закрила *ipso facto* и единствено на основанието решението на ВКБООН, а актът, който се издава следва да има единствено констативен характер³.

3.7. Правна помощ

През март 2013г. в закона⁴ се въведе изрично правната помощ за лица, търсещи международна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, за които предоставяне на правна помощ не се дължи на друго правно основание. По този начин, за пръв път в националното законодателство и практика се въведе възможността търсещите закрила да получат безплатна правна помощ и представителство не само на фазата на съдопроизводствата по жалба против решения за отказ на закрила, но и на административна фаза пред решаващия орган ДАБ, когато се извършва първоинстанционната оценка на молбата за международна закрила. Възможността за ангажиране на правната помощ на административна фаза е съществено подобрение на стандартите на провеждане на производствата по ЗУБ.

На практика обаче, през 2014г. Националното бюро на правна помощ не осъществяваше предоставянето на правната помощ по реда на ЗПП спрямо кандидатите за международна закрила на административната фаза от производството по предоставяне на статут.

3.8. Обжалване и съдопроизводства по бежански дела

През 2014г. наблюдението на съдопроизводствата по бежански дела бе проведено в партньорство с Асоциацията за бежанци и мигранти⁵ по проект, реализиран с подкрепата на финансовия механизъм на ЕИП 2009-2014⁶.

¹ Чл. 10 от Закона за убежището и бежанците;

² В съответствие с член 6, буква А, точка (i) вр. чл.7, буква (b) от Статута на Върховния комисариат за бежанците, приет с Резолюция 428 (V) от 14 декември 1950г. на Общото събрание на Организацията на Обединените Нации;

³ Чл.21, ал.2 от Административнопроцесуалния кодекс;

⁴ Чл. 22, т.8 от Закона за правната помощ (ЗИД на ЗПП, обн. ДВ, бр.28 от 19 март 2013г.);

⁵ Пълният текст на доклада е достъпен на страницата на Асоциация за бежанци и мигранти, www.abm-bg.org ;

⁶ <http://www.ngogrants.bg/public/portfolios/view.cfm?jsessionid=4AF2EDE4FBFFAD98912F75E44A17FBA3?id=1>

Така, през 2014г. наблюдението на бежанските съдопроизводства обхваща 204 съдебни заседания, от които 111 заседания в Административен съд София-град и 93 съдебни заседания във Върховния административен съд. От всички наблюдавани съдебни заседания 174 бяха общи производства и 40 производства по реда на чл. 257 от Административнопроцесуалния кодекс срещу отказ на ДАБ за регистрация. Наблюдението обхваща период до 31 август 2014г. 89% от наблюдаваните съдопроизводства бе на жалбоподатели мъже, 8% представляваха случаите с участието на непридружено дете, а най-малък 3% бе делът на жени, търсещи закрила. В мнозинството от случаите лицата, търсещи закрила се явяваха лично на съдебните заседания.

Констатирано бе, че в повече от 1/3 от наблюдаваните случаи в рамките на съдебните заседания няма процесуален представител на лицата, търсещи закрила. Представявани от ангажиран от търсещия закрила адвокат са 44% от изследваните случаи, а в по-малка степен е ползвана служебна защита (21%). По отношение на непридружените деца, търсещи закрила на съдебна фаза процесуално представителство от адвокат е осигурявано в 60% от случаите, като в 20% от тях от служебен защитник. В останалите 40% непридружените деца не са имали процесуален представител в съдопроизводствата.

По отношение на качеството на извършвания в съдопроизводствата превод се регистрира устойчива практика от страна на съда да прави проверка на квалификацията на преводача в близо половината от случаите (48%), но все още в 52% от случаите такава проверка не се провежда. Въпреки това, случаи на лош превод, който да възпрепятства провеждането на съдебното заседание и да нарушава правата на лицето, търсещо международна закрила са регистрирани в по-малко от 10% от наблюдаваните заседания. В случаите, в които преводачът не е български гражданин, нивото на владеене на български език е на достатъчно ниво в 90% от наблюдаваните заседания, което обезпечава качествено провеждане на съдебното заседание.

В повече от половината от наблюдаваните случаи (55%) прокуратурата участва в процеса формално без да представя мотивирано становище в рамките на съдебното заседание.

Като цяло се констатира подготвеност на защитата, но сравнително високият процент на оценка за неподготвеност (над 1/4 от случаите) съставлява индикация за проблеми в процесуалното представителство на лицата, търсещи закрила. Ниско ниво на подготвеност се регистрира при 1/3 от случаите на процесуално представителство, осигурявано от служебен защитник и при 1/4 от случаите на представителство от ангажиран от търсещия закрила адвокат. Едва в половината от случаите защитата представя доказателства в хода на съдебното заседание, като тази практика е отчетена за 50% от случаите на явяване на служебен защитник и над 52% от случаите на защита от страна на ангажиран от търсещия закрила адвокат. Въпреки това, едва в 15% от наблюдаваните случаи се регистрира формален подход от страна на защитника към конкретното дело, а в 85% от наблюдаваните случаи защитата осъществява правната помощ и процесуално представителство с явна предварителна и индивидуална подготовка на делото.

Така, през 2014г. съдопроизводствата по бежански дела протичаха при общо спазване на процедурните гаранции и без съществени нарушения, които биха могли да доведат до възпрепятстване на правото на ефективна съдебна защита на правата на лицата, търсещи

закрила в България. От друга страна, в редица случаи се констатира формален подход от страна на прокуратурата и защитата към делото, изразено в липса на мотивирани становища, формално поддържане на жалбите и исканията на търсещите закрила и неангажиране на допълнителни доказателства в подкрепа на заявената необходимост от международна закрила.



За пълния текст на Аналитичния доклад, виж на:
http://abm-bg.org/?page_id=22

ЧАСТ IV.

ПРЕПОРЪКИ

4.1. Да се въведе изрична правна гаранция за достъпа до процедура на лицата, търсещи закрила в България като регистрацията се ограничи в срок от 3 работни дни от подаването на молбата за закрила и не по-късно от 6 работни дни, когато е направена пред орган, различен от Държавната агенция за бежанците, в съответствие с чл.6, ал.1 от Директива 2013/32/ЕС;

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците

Свързано законодателство: Закон за чужденците в Република България, Наредба №13-1201/1.06.2010г. на МВР, Наредба за отговорността и координацията от 28.12.2007г. на МС

4.2. Да се създаде организация за 24-часово дежурство на служителите във всички териториални поделения Държавна агенция за бежанците, в които се провеждат производствени действия по регистрацията на кандидати за международна закрила.

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

4.3. Да се преустанови провеждането на производства в специалните домове за настаняване на чужденци (СДВНЧ) в съответствие със забраната на чл.67, ал.1 от ЗУБ и чл.8, ал.1 от Директива 2013/33/ЕС и в нарушение на §5 от допълнителните разпоредби на ЗУБ;

Орган: Държавна агенция за бежанците, Дирекция „Миграция“ на МВР

4.4. Да се създаде нормативно задължение за съставяне на протокол относно представяните от търсещия закрила писмени и други доказателства;

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

4.5. Записването с техническо средство на интервюто да се въведе в закона като задължително правило при провеждане на производствените действия по реда на Закона за убежището и бежанците ;

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците

4.6. По отношение на непридружените деца, търсещи закрила да се въведе в Семейния кодекс и свързаните закони и подзаконови актове допълнителна хипотеза на настойничество и попечителство по право;

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците

Свързано законодателство: Закон за закрила на детето, Правилник за приложение на Закона за закрила на детето, Устройствен правилник на Агенцията за социално подпомагане

4.7. 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, по отношение на които производствата се провеждат в условия на задържане.

Орган: Държавна агенция за бежанците, Национално бюро за правна помощ при МП

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците, Закон за правната помощ

4.8. Да се въведе изискването за разпределение на делата на служебните защитници по реда на Закона за правната помощ на принципа на специализация по съответната материята на правото, в това число и бежанското право ;

Орган: Държавна агенция за бежанците, Национално бюро за правна помощ при МП

Нормативен акт: Закон за правната помощ

4.9. 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 при съблюдаване на принципа за най-добрия интерес на детето.

Орган: Държавна агенция за бежанците

Нормативен акт: Закон за убежището и бежанците

4.10. Да се разширят законодателно правомощията на решаващия съд за произнасяне по съществуващото на молбата за закрила с възможност за предоставяне на съответния вид международна закрила при отмяна на незаконосъобразен акт, постановен от 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

4.11. Вътрешните правила и инструкции за работа във връзка с провеждане на производствата по реда на Закона за убежището и бежанците, приемани от Държавна агенция за бежанците, да бъдат публикувани на интернет страницата на ведомството;

Орган: Държавна агенция за бежанците

4.12. Да се въведе приемането на ежегоден междуведомствен план за обучение на служителите на администрацията с компетенции по отношение на лицата, търсещи или поручили международна закрила като Държавна агенция за бежанците, Министерство на образованието и науката, Агенция за социално подпомагане, Отдели "ГРАО" към съответните общински администрации и други.

Орган: Министерски съвет