

ГОДИШЕН ДОКЛАД

ПРОИЗВОДСТВО ЗА
ПРЕДОСТАВЯНЕ НА
МЕЖДУНАРОДНА
ЗАКРИЛА В
БЪЛГАРИЯ

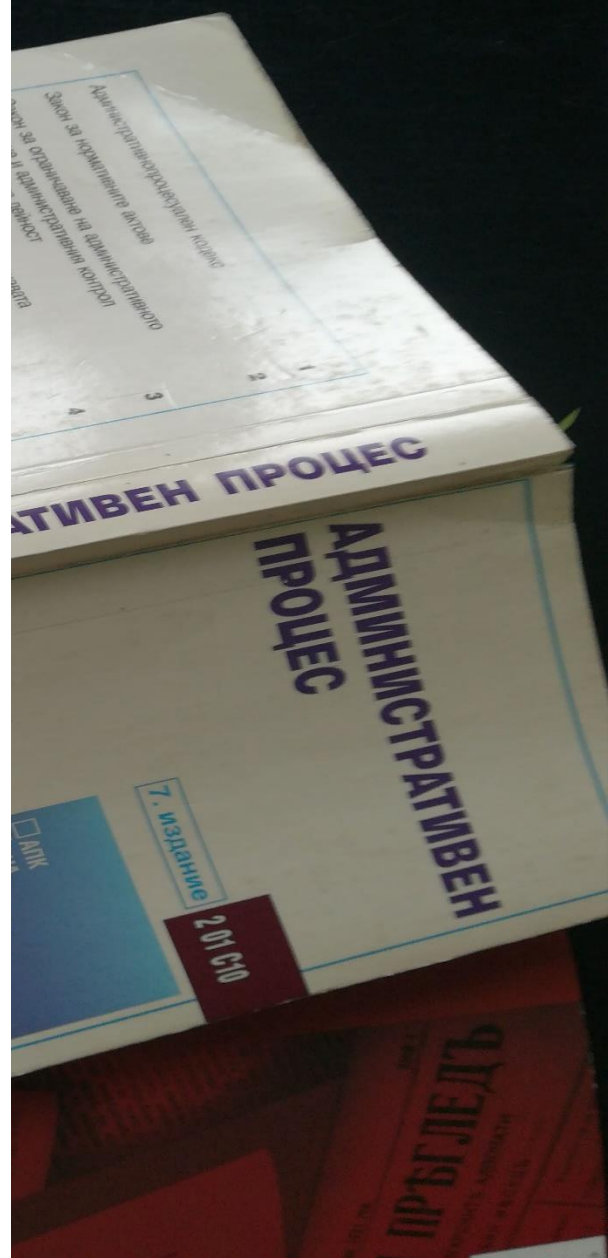
2021

31 ЯНУАРИ 2022

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита
на бежанци и мигранти



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ



Въведение

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 Закона за убежището и бежанците и тяхното съответствие с принципите на международната закрила и общите правни стандарти в областта на убежището на Европейския съюз (acquis communautaire).

От 1 януари до 31 декември 2021г. наблюдението е осъществено от трима адвокати по отношение на производствените действия в териториалните поделения на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет, постановените индивидуални административни актове по заявления за предоставяне на закрила и съдопроизводствата по разглеждане на жалби против такива актове.

Наблюдавани са 500 производствени действия, които кореспондират на идентичен брой кандидати, търсещи закрила, от които 343 мъже, 53 жени, 21 придружени деца (11 момчета и 10 момичета) и 83 непридружени деца, от които 81 момчета и 2 момичета.

Видовете наблюдавани производствени действия обхващат:

- 100 регистрации¹
- 250 интервюта в производство по предоставяне на международна закрила²
- 100 решения на ДАБ по подадени молби за международна закрила
- 50 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.**

¹ ТЦ-Пъстрогор:13, РПЦ-Харманли: 16, РПЦ-Баня: 25, РПЦ-София: ПМЗ Овча Купел - 0, ПМЗ Враждебна: 0, ПМЗ Военна рампа: 42, СДВНЧ-Любимец: 0, СДВНЧ-Бусманци: 4

² ТЦ-Пъстрогор: 19, РПЦ-Харманли: 95, РПЦ-Баня: 69, РПЦ-София: ПМЗ Овча Купел - 28, ПМЗ Враждебна - 26, ПМЗ Военна рампа - 12, СДВНЧ-Любимец: 0, СДВНЧ-Бусманци: 1

Съдържание

Част I. Методология на наблюдението

Част II. Констатации

2.1. Производство по предоставяне на международна закрила

- 2.1.1. Достъп до регистрация и процедура
- 2.1.2. Уязвими групи
- 2.1.3. Процедури спрямо непридружени деца
- 2.1.4. Предоставяне на информация
- 2.1.5. Доказателства
- 2.1.6. Интервю
- 2.1.7. Правна помощ

2.2. Качество на решенията

- 2.2.1. Своевременност
- 2.2.2. Информация за страната на произход
- 2.2.3. Фактически констатации
- 2.2.4. Правни изводи
- 2.2.5. Правна помощ при връчване на отрицателни решения.

2.3. Съдебен контрол

- 2.3.1. Общ профил на наблюдаваните съдопроизводства
- 2.3.2. Равенство и недискриминация
- 2.3.3. Превод
- 2.3.4. Участие на прокуратурата
- 2.3.5. Правна помощ

Част III. Препоръки

Част I. Методология

Предмет на наблюдението е производството за предоставяне на международна закрила, провеждано по реда на Закона за убежището и бежанците от Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (ДАБ). Съгласно закона³ ДАБ е компетентният национален орган, който осъществява регистрацията, разглеждането на индивидуални молби за убежище и закрила, подадени на територията на Република България и вземането на решения по тях – решения за предоставяне на бежански статут и хуманитарен статут, за прекратяване на производството, за отказ за предоставяне на международна закрила, по допустимост на молбата за закрила и в производство за определяне на държавата, компетентна за разглеждане на молбата за предоставяне на международна закрила, както и решения за събиране на семейство.

Наблюдението обхваща всички фази на производствените действия на администрацията от регистрацията на търсещия закрила през отделните етапи на производството до връчването на решение по нея, върху качеството на актовете на ДАБ, постановявани в административното производство, както и съдопроизводствата по жалби против отрицателни решения по молби за международна закрила.

Наблюдението се извършва ежеседмично на случаен принцип и включва събиране на данни 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).

Мониторингът на процедурата на административна фаза се осъществява в териториалните поделения на ДАБ, а именно - регистрационно-приемателните центрове (РПЦ) в гр. София, с. Баня, община Нова Загора и гр. Харманли, транзитния център (ТЦ) в с. Пъстрогор, община Свиленград, откритото през 2016г. помещение от затворен тип⁴ в СДВНЧ София (кв. "Бусманци") на подчинение на ДАБ за производство в условия на задържане за възможно най-кратък срок, както и в СДВНЧ към Дирекция „Миграция“ на МВР, където и през 2021 година продължи провеждането на производствени действия по разглеждане на молби за предоставяне на международна закрила.

Наблюдението върху актовете (решенията) на административния орган, постановявани в тези производства, се извършва в териториалните поделения на ДАБ, а наблюдението върху съдопроизводствата по жалби против отрицателни решения - в съответните регионални

³ Чл.2, ал.3 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ);

⁴ Чл.45б във връзка с чл.47, ал.4 от ЗУБ;

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

административни съдилища и Върховния административен съд като последна, касационна съдебна инстанция.

По предложение на Държавната агенция за бежанците от началото на 2020г. се прие да се извършва еднакъв брой наблюдавани действия от съответния вид, за да е налице обективна възможност за статистическа съпоставка и сравнимост между резултатите в текущия доклад с докладите и положението през предходните периоди.

От 1 януари 2020г. годишното наблюдение се извършва на базата на предварително зададени абсолютни и константни количествени показатели за прилагане на опростен и сравним способ на статистически анализ, а именно – 100 регистрации, 250 интервюта, 100 индивидуални административни актове и 50 съдопроизводства.

Извънредната обстановка в страната обаче, свързана с пандемията COVID-19 през 2020г. направи невъзможно точното изпълнение на предварително заложените бройки на мониторирани случаи. Така, през 2020г. не реализира с пълна точност предварително заложените количествени показатели, съответно:

- 149% (149 от 100) при наблюдение на регистрации
- 90% (226 от 250) при наблюдение на интервюта
- 68% (68 от 100) при оценка на решения на административния орган
- 34% (17 от 50) при наблюдение на съдопроизводства.

През 2021 г. обаче наблюдението реализира точния брой заложените количествени показатели:

- 100% (100 от 100) наблюдения на регистрации
- 100% (250 от 250) наблюдения на интервюта
- 100% (100 от 100) оценка на решения на административния орган
- 100% (50 от 50) наблюдения на съдопроизводства.

Процентното изражение на фактическите констатации през 2020г. не позволява пълна сравняемост с резултатите от наблюдението през 2021г., но се доближава максимално до поставената като норма база за сравнимост.

Част II. Констатации

2.1. Производство по предоставяне на международна закрила

2.1.1. Достъп до процедура и регистрация

а). срок на регистрацията

Националният закон урежда⁵ правото да се заяви молба за международна закрила както пред длъжностно лице от Държавната агенция за бежанците (ДАБ), така и пред други държавни органи, които са длъжни незабавно да препратят молбата до ДАБ. Такива са органите на МВР, натоварени с административния контрол на границите (Главна дирекция „Гранична полиция“, ГДГП) или административния контрол на чужденците (Дирекция „Миграция“, ДМ).

По правило, кандидатите, които са подали молба за международна закрила пред длъжностно лице на Държавната агенция за бежанците, следва да бъдат регистрирани в срок от 3 работни дни⁶ от подаването на молбата. Когато молбата за международна закрила е заявена пред друг държавен орган⁷ – най-често това са органите на МВР, регистрацията от ДАБ на заявителите трябва да бъде извършена в срок от 6 работни дни⁸ от подаването на молбата.

През 2021г. продължи прилагането на противоепидемиологичните мерки срещу COVID-19, включително задължителна 10-дневна карантина с входящ и изходящ PCR тест спрямо всички незаконно влезли чужденци, в това число и спрямо търсещите закрила, подали молба пред полицейските органи в депортационните центрове (СДВНЧ) на МВР. При положителен PCR тест карантината може да бъде удължена многократно с по седмица до отрицателен тест. По тази причина периодът на съответната карантина не бе включван при изчисленията относно спазването на 6-дневния срок за регистрация, приложим за тези случаи. През 2021г. се отбеляза подобрене по отношение на спазването на срока за лична регистрация на търсещите закрила, подали молба пред органите на МВР в СДВНЧ, като срокът бе средно 7 календарни, съответно – 5 работни дни и 0 дни закъснение. В резултат това от всички чужденци, подали молба за закрила в СДВНЧ на МВР, 86%⁹ бяха освободени в рамките на законово установения срок от 6 работни дни, а 0% бяха незаконно задържани за повече от 6 месеца.

⁵ Чл. 58, ал. 3 и 4 от ЗУБ;

⁶ Чл. 61, ал. 2 от ЗУБ;

⁷ Чл. 58, ал. 4 ЗУБ;

⁸ Чл. 58, ал. 4 от ЗУБ;

⁹ 7382 търсещи закрила от общо 8582 лица, търсещи закрила, подали молба за закрила в СДВНЧ на МВР (2020: 1533 търсещи закрила от общо 2781 чужденци).

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

б). производство в депортационните центрове на МВР

Съгласно националният закон, в случай че наистина е наложително определени кандидати за международна закрила да бъдат задържани във връзка с установяване на тяхната самоличност или проверка за евентуална заплаха за националната сигурност или обществения ред¹⁰, председателят на Държавната агенция за бежанците може да постанови задържане в център или помещение на ДАБ от затворен тип (ЦЗТ/ПЗТ)¹¹.

И през 2021г. продължи да провежда основно регистрации (53 на брой), в депортационните центрове на МВР (СДВНЧ) в нарушение на законовите разпоредби относно вида на мястото на задържане на кандидати в производство по предоставяне на международна закрила¹² и на указаните в закона срокове на задържането по време на бежанските производства¹³. От тях са наблюдавани наблюдавани 5 случая на проведени производствени действия в СДВНЧ, от които 4 регистрации и едно интервю. Основната причина за провеждането на регистрации в СДВНЧ е Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС), която не успява да организира своевременно своите проверки в рамките на законовия срок от 8 календарни дни и поради това възразява против освобождаването на лица, подали първа молба за закрила, спрямо които проверката им не е извършена или приключила. Националните съдилища трайно възприемат тази практика като несъществено нарушение на производствените правила и да отказват да го санкционират.

Провеждането на регистрация или производство в СДВНЧ на лица, подали последваща молба за международна закрила, не съставлява нарушение, тъй като съгласно закона те нямат право да останат на територията на страната¹⁴ и спрямо тях могат да бъдат напълно законосъобразно предприемани полицейски процедури по принудителното им връщане (депортиране). През 2021г. са проведени 2 производства по ЗУБ, които са завършили с връчване на решение, но относно лица, които са последващи молби за закрила.

в). отказ на регистрация в териториалните поделения на ДАБ

Съгласно Глава II, чл.4 от Вътрешните правила за провеждане на производството за предоставяне на международна закрила в ДАБ-МС, при подаване на молба за международна закрила в поделение на ДАБ, служителят в приемната на съответното териториално поделение приема молбата, записва имената, гражданството на чужденеца и датата на приемане на молбата в дневника, воден в приемната. Той следва незабавно да предаде молбата на непосредствения си

¹⁰ Чл.45б, ал.2, т.3 от ЗУБ вр. чл.8, ал.3, б.“д“ от Директива 2013/33/ЕС (Приемателна директива)

¹¹ Чл.45б вр. чл.47, ал.4 от ЗУБ

¹² Чл.45б вр. чл.47, ал.4 от ЗУБ

¹³ Чл.45б, ал.1 вр. чл.45г, ал.5 от ЗУБ

¹⁴ Чл.76в, ал.2 от ЗУБ

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

ръководител. Ръководителят организира превода и завеждането на молбата с входящ номер в деня на постъпването ѝ, след което разпорежда проверка на молбата.

През 2021г. продължи вече осемгодишната незаконосъобразна практика на ДАБ да отказва да регистрира кандидати за международна закрила, когато те се явяват лично и директно в техен регистрационно-приемателен център. Вместо да бъде регистрирана молбата за закрила на кандидата, служителите на ДАБ продължават да подават сигнали до местното полицейско управление за задържането на съответните кандидати (т.нар. „лица на самоход“), в резултат на което те биват задържани от МВР и преведени в депортационен център (СДВНЧ). Едва след задържането от МВР, на кандидатите се дава възможност да депозират в СДВНЧ писмена молба за предоставяне на международна закрила, която се препраща до ДАБ. През 2021 г. са установени 196 случая, от които 123 случая са от „Военна Рампа“, 68 случая от „Овча Купел“, а 5 случая от „Враждебна“. Между засегнатите лица оттази незаконна практика лица има както придружени, така и непридружени деца и една бременна в седми месец жена. При непридружените деца, органите на Дирекция „Миграция“ в заповедта за краткосрочно настаняване вписват или невярна дата на раждане или придружаващо пълнолетно лице, което обаче или няма изискуемата представителна власт¹⁵, необходимата степен на роднинска свързаност¹⁶ или каква да е връзка с детето в нарушение на условията на закона.

Другата установена причина за задържането на лица, търсещи закрила и настаняването им в СДВНЧ, е продължаващата липса на организация в регистрационно-приемателните центрове за регистрация и настаняване на търсещи закрила лица извън работното време на ДАБ, както и през почивните дни или официалните празници. Като се има предвид причините, поради които търсещите закрила лица напускат домовете си и начина, по който се придвижват до България, за тях не е възможно да съобразят пристигането си до поделенията на ДАБ в определеното за служителите работно време. Така се стига до оставането на търсещи закрила лица, включително и семейства с деца, на практика на улицата и тяхното задържане от органите на МВР.

2.1.2. Уязвими групи

В бежанските производства на всеки един етап служителите на ДАБ са длъжни да отчитат¹⁷ особеното положение и специалните потребности на чужденците от уязвима група.

Съгласно дефиницията на закона¹⁸ „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

¹⁵ §2, т.2 от Допълнителните разпоредби на ЗЧРБ

¹⁶ §2, т.3 от Допълнителните разпоредби на ЗЧРБ

¹⁷ Чл. 30а от ЗУБ

¹⁸ §1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на ЗУБ

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

тежки здравословни проблеми, лицата с психични разстройства и лицата, които са понесли изтезание, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие.

Според установените стандарти¹⁹ ранна идентификация на уязвимост на кандидатите за закрила и на специфичните им нужди 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. Съгласно правилата на ДАБ²⁰, по време на регистрацията на търсещото закрила лице, експерт по социални дейности установява принадлежността му към уязвима група или със специални потребности. При установена принадлежност към уязвима група или със специални потребности, експертът по социални дейности извършва идентификация и оценка на потребностите, като при необходимост се изготвя индивидуален план за подкрепа.

Наблюдението установи, че през 2021г. социалните експерти на ДАБ са присъствали в 51% (51 случаи) от проведените регистрации на кандидатите за закрила.

Принадлежността към „уязвима група“ може да се установява от служителите на ДАБ и въз основа на данни, установени по време на регистрацията на кандидата²¹, първоначалния²² или последващия²³ медицински преглед, психиатрична консултация²⁴ или експертиза за определяне на възраст²⁵, както и чрез всякакви други допустими действия, доказателства или доказателствени средства по реда на ЗУБ или АПК. Когато се установи принадлежност към друга „уязвима група“ и при изразено желание от страна на чужденеца отговорното длъжностно лице от ДАБ незабавно изготвя докладна записка до директора на съответното териториално поделение на ДАБ, в което е настанен чужденеца, търсещ закрила.

Наблюдението констатира, че от всички мониторирани случаи на интервюта и регистрации в 41% (145 случаи от 350) с кандидатите е било проведено и социално интервю за установяване на нуждите им от медицинска грижа или облекло. Наблюдението приема, че е проведено социално интервю с кандидата, ако в преписката му се съдържат писмени доказателства за провеждането му, или, ако кандидатът заяви, че проучване на нуждите му е било направено.

¹⁹ <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>

²⁰ Чл.29, ал.2 от Вътрешните правила на ДАБ

²¹ Чл.61, ал.2 от ЗУБ

²² Чл.61, ал.6 от ЗУБ

²³ Чл.61, ал.5 от ЗУБ

²⁴ Чл.63а, ал.6 от ЗУБ

²⁵ Чл.61, ал.3 от ЗУБ

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

С изменения на закона от месец октомври 2020 г. бе приет текст²⁶, който предвижда, че при установяване принадлежността на чужденец, търсещ международна закрила, към уязвима група или негови специални потребности, се извършва идентификация и оценка на потребностите, като при необходимост се изготвя план за подкрепа. Съгласно измененията също така следва изготвените документи, установяващи особеното положение на кандидата или специалните му потребности, задължително да се приложат към личното му дело и да се отчитат за целите на производството, независимо на кой етап са установени.

През 2021г. наблюдението установи, че 9% (32 случая) по преписката на уязвими лица се откриват документи за идентификация и оценка на потребностите, изготвени и приложени от социалните експерти на ДАБ досежно уязвимостта на съответния кандидат.

При изразено желание от страна на чужденеца от уязвима група да получи правна помощ директорът на съответното териториално поделение на ДАБ, в което е настанено лицето, или упълномощено от него лице, в срок до 3 дни от получаването на докладната записка, изпраща чрез поща, факс или електронна поща до председателя на НБПП, уведомително писмо с молба за определяне на адвокат, който да предостави правна помощ в рамките на споразумението.

Наблюдението установи, че през 2021г. от установените общо 12 уязвими лица (без непридружените деца) в 2 от тях са били назначени служебни адвокати от НБПП, което съставлява 16% от уязвимите категории лица, търсещи закрила, които не са непридружени деца.

2.1.3. Производство спрямо непридружените деца

а). представителство на непридружените деца

От октомври 2020г.²⁷ представителството на непридружените деца по време на производството и след предоставянето на статут се осъществява от Националното бюро за правна помощ²⁸. Законът изисква квалификация на служебните адвокати и за осигуряване на представителството с оглед стандарта за защита на най-добрия интерес на детето. През 2021г. НБПП назначи представители на 3029 непридружени деца, което съставлява 95% от общия брой на непридружените деца (3172 деца), регистрирани от ДАБ като търсещи закрила през тази година. От тях обаче са прекратени производствата на 1550 деца, така че реално представителство по чл.25 от служебен адвокат е осъществено спрямо 1479 непридружени деца.

²⁶ Чл.30а от ЗУБ;

²⁷ ЗИД на ЗУБ, ДВ бр.89 от 16 октомври 2020г.

²⁸ Чл.25 от ЗУБ

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

б). специални условия за непридружените деца

Съгласно закона ДАБ следва да осъществява контрол и да взема мерки за предпазване на малолетните или непълнолетните чужденци, търсещи международна закрила, от физическо или психическо насилие, жестоко, нечовешко или унижително отнасяне. През 2019г. заработи така наречената „сигурна зона“ (safe zone) в общежитието във „Военна Рампа“ към РПЦ-София, в която се осигурява 24-часова грижа, настаняване и специализирани услуги за непридружените малолетни и непълнолетни деца. Тази зона е с капацитет за настаняване на 150 деца и заема втори, трети и четвърти етаж на корпус „В“ на регистрационно-приемателния център. Доколкото самото общежитие в кв. „Военна Рампа“ е предназначено за настаняване на кандидати от Афганистан, Пакистан и Иран, от действащата в това общежитие сигурна зона се ползват само деца от афганистански произход, които поначало съставляват мнозинството от непридружените деца, търсещи закрила в България. Непридружените деца от арабски или друг произход бяха настанявани във втората сигурна зона в общежитието в кв. „Овча Купел“ към РПЦ-София, която бе открита и функционира от януари 2020 г. с капацитет 138 деца. За сигурната зона в кв. „Овча Купел“ е обособен отделен етаж в рамките на регистрационно-приемателния център. Обособяването и функционирането на сигурни зони в териториални поделения на ДАБ се финансира от Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и се изпълнява от Международната организация по миграция (МОМ).

Поради неимоверното нарастване през 2021г. на броя на непридружените деца, който достигна 3172 деца, двете сигурни зони в РПЦ-София се оказаха крайно недостатъчни за настаняването на всички непридружени деца, потърсили международна закрила в България. Наблюдението установи, че през 2021г., непридружени деца са настанявани извън сигурните зони в зоните със смесено население, както в общежитията на ДАБ в кв.„Овча Купел“ и кв. „Военна Рампа“, но така също и в кв. „Враждебна“ към РПЦ-София и в РПЦ-Харманли. Освен това наблюдението установи, че заради мерките против COVID-19 децата преминават задължителна 10-дневна медицинска карантина в помещения извън сигурните зони, като в много случаи непридружените деца, включително малолетни на възраст до 14 години, са заключвани сами в стаите за този продължителен период от време. В края на 2021г. ДАБ се ангажираха да осигурят на децата подходящи игри и средства за комуникация с тях през този период. Към началото на 2022г. ДАБ посочи, че са осигурили комплекти за игра на шах и карти, но като се има предвид че при карантинирание децата се изолират отделно от останалите, подобни игри не са подходящи или достатъчни да преодолеят чувството на изолация и самота.

Основният проблем относно представителството на непридружените деца, установен през 2021г., бе несвоевременното подаване на искане от ДАБ до НБПП за назначаване на представител по чл.25 от ЗУБ. В отделни случаи наблюдението установи забавяне с до 1 месец след регистрацията от страна на ДАБ да уведоми НБПП за назначаването на представител на непридружените деца. През този период от време децата не разполагат със защитата на своите представители, като тази липса засяга не само техните права в производството по молбата им за закрила, но и останалите

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

им права, а в това число и достъпа им до медицинска помощ и медицински интервенции за опазване на тяхното здраве и живот.

Наблюдението установи, че в случай на получаване на искане от ДАБ за назначаване на представител по чл.25 на непридружено дете, НБПП в рамките на до 5 календарни дни определя и назначава представител и изпраща незабавно информацията за това до съответното териториално поделение, където детето е настанено.

Наблюдението обаче установи, че в 100% от случаите ДАБ не изпълнява законоустановеното си задължение²⁹ да уведоми незабавно непридруженото дете за така определения му представител и да му връчи копие от решението за неговото назначаване. От уведомлението детето може да разбере, кой е назначеният адвокат, който отговаря за неговия случай, както и данни за контакт, ако иска да се свърже с него в случай на нужда.

През 2021 година наблюдението показва, че в 100%, или, всички мониторираните интервюта на непридружени деца те са имали назначен представител по чл.25 от ЗУБ, който е присъствал на изслушването им.

в). правна помощ

Съгласно закона непридружените малолетни или непълнолетни чужденци, търсещи или получили международна закрила се представляват в производството пред ДАБ от адвокат, вписан в регистъра за правна помощ на Националното бюро за правна помощ, определен от председателя на бюрото или от оправомощено от него длъжностно лице. Поради това назначените представители на непридружените деца са лица с право да предоставят правна помощ, консултации и процесуална защита и представителство на непридружените деца, които представляват.

Законът също така изисква³⁰ представителят да притежава необходимите познания, за да може в съответствие с принципа за осигуряване най-добрия интерес на детето да подпомага непридружения малолетен или непълнолетен чужденец да се ползва от правата си и да изпълнява задълженията си, предвидени в този закон. През юни 2021г. НБПП съвместно с ВКБООН проведеха квалификационни обучения за адвокатите от НРПП, вписани в адвокатските колегии в София, Хасково и Сливен. През юли 2021г. НБПП осъществи първия подбор на изпълнители на представителството по чл.25 ЗУБ като определи за представители на непридружени деца 16 адвокати от Софийската адвокатска колегия, 8 адвокати от Хасковската адвокатска колегия и 3 адвокати от Сливенската адвокатска колегия.

²⁹ Чл.25, ал.5 от ЗУБ

³⁰ Чл.25, ал.2 от ЗУБ

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

г). оценка на най-добрия интерес

ДАБ разполага с утвърдени формуляри за изготвяне на бърза оценка за най-добрия интерес на детето до 3 дни от регистрацията и пълна оценка, до 10 дни, при констатиран риск (висок или среден) за непридружени деца. През 2021 г. наблюдението констатира, че в 54 % (30 случая на деца от общо 55, от които 27 непридружени и 3 придружени деца) по преписката се открива приложен такъв формуляр.

В нито една от мониторираните през 2021 г. регистрации на непридружени деца не е присъствал социален работник от отдел „Закрила на детето“, въпреки че ДАБ са изпратили искане към съответната регионална дирекция „Социално подпомагане“. Само в 1 (един) от мониторираните случаи е установена намеса при необходимост по време на проведените с децата интервюта или други процесуални действия от страна на назначения социален служител и в нито един от мониторираните случаи не бе установена последваща подкрепа или интервенция от страна на социалния работник от отдел „Закрила на детето“ в полза на непридружените деца, извън провеждането на самото интервю или регистрация с него. По време на 3 (три) от мониторираните случаи изобщо не е присъствал социален работник. Там, където социалните доклади са били изготвени, те не съдържат оценка на риска за всяко конкретно дете във връзка с изискванията на Закона за закрила на детето, а съдържат бланкетни декларации за липса на риск, идентични във всеки един от мониторираните случаи. Съдържанието на тези т.нар. доклади показва липса на проучване на случаите на децата и отделяне на индивидуално внимание на всяко едно от тях. По този начин те не подпомагат по никакъв начин решавания орган на ДАБ при вземане на решение по молбата на търсещото закрила дете във връзка с принадлежността му към уязвима група. Поради това и през 2022 г. стои необходимостта както от спешно, така и последващо редовно повишаване на знанията и квалификацията на социалните работници от ОЗД относно особеностите на работата с непридружените деца и съществуващите трайни решения, за да се подобри качеството на закрилата им съгласно стандартите за защита на техния най-добър интерес.

Наблюдението показва липсата на каквото и да било подобрене през 2021 г. на стандарта за услугите по закрила за непридружените деца от страна на отделите „Закрила на детето“ към съответните регионални дирекции (ДСП) на Агенцията за социално подпомагане (АСП). По време на наблюдаваните интервюта не се отчита загриженост или намеса от страна на представителите на ОЗД дори по отношение очевидна липса на облекло и обувки или видима необходимост от медицинска помощ поради здравословни проблеми.

д). експертизи за оценка на възрастта

През 2021г. са назначени и проведени 46 експертизи за оценка и установяване на възраст поради съмнение на интервюиращия орган в заявеното малолетие или непълнолетие. В резултат на експертизите като пълнолетни са били определени 37 търсещи закрила, което съставлява 80% от

всички проведени експертизи за възраст. Въпреки приетите в края на 2020г. положителни изменения в закона³¹, които въвеждат гаранции за правата на децата, спрямо които се провежда експертизата за установяване на възраст, все още медицинска експертиза, и по-специално – рентгеновата експертиза на китката на ръката, съставлява 100% от случаите. Разработените методика и правила за комплексна оценка и експертиза за установяване на възраст и през 2021 г. не бяха приети от Министерски съвет.

2.1.4. Предоставяне на информация

Съгласно закона³² 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. Законът съдържа и изискването³³ спрямо чужденец, задържан в места за задържане, специални домове за временно настаняване на чужденци или намиращ се на гранични контролно-пропускателни пунктове, включително в транзитните зони, при признаци че може да пожелае да подаде молба за международна закрила, да му се предоставя информация относно възможността да направи това. За тази цел се осигурява превод за улесняване на достъпа до процедурата.

Във връзка с изпълнението на това задължение наблюдението констатира, че в 98% (345 случаи) от мониторираните производства служителите на ДАБ са предоставили въвеждаща информация на търсещите закрила във връзка с производството им и техните права и задължения. В 92% (325 случаи) от мониторираните производства търсещият закрила е бил надлежно уведомен, че информацията, която се събира от тях по време на проведените регистрация и интервюта е конфиденциална и ще бъде използвана само за целите на производството.

Наблюдението показва, че в 30% (75 случаи) от мониторираните производства кандидатът за закрила е бил уведомен, че може да поиска интервюта да бъде проведено от интервюист или преводач от същия пол, което представлява известно подобрение в сравнение с 2020г., когато това изискване бе изпълнено само в 8% от случаите. От друга страна, в 69% от мониторираните случаи на жени, търсещи закрила (24 от 35 случаи) не е предоставена тази информация и лицата не са запознати с това им право, като в същото време в 57% от тях (20 случаи) интервюта е проведено от интервюист от мъжки пол. Също така в 60% (21 случаи) от мониторираните производства на жени кандидатките не са били уведомени, че могат да поискат интервюта да бъде проведено с помощта

³¹ Чл.61а от ЗУБ

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

³³ Чл. 58, ал. 6 от ЗУБ, чл. 8 и чл. 12 от Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива);

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

на преводач от същия пол като в 34% от тях (12 случаи) преводачът в тези производства е бил от мъжки пол. Въвеждането на това задължение към служителите на ДАБ има за цел да даде възможност на търсещото закрила лице да изложи в спокойна обстановка своята история, което става особено значимо в случай на преживяно сексуално или друго свързано с пола насилие.

Въвеждащата информация, предоставяна по време на регистрацията, следва да бъде връчвана в писмена форма на разбираем език и да съдържа указания за правата и задълженията на чужденците. Съгласно ДАБ кандидатите биват запознавани с Правилника за условията за настаняване и вътрешния ред на регистрационно приемателните центрове за кандидатите, които са настанени в тях, както и указания за Регламента ЕВРОДАК във връзка със снемането на пръстови отпечатащи и указания за правата и задълженията на кандидатите, които са получили международна закрила.

Наблюдението установи, че задължението за връчване на писмени инструкции за правата и задълженията по време на регистрацията на лицата, търсещи закрила е изпълнено в 84% (84 случаи) от мониторираните производствени действия. В останалите 16% (16 случаи) от мониторираните действия това задължение на ДАБ не е било изпълнено. Като причина интервюистите на ДАБ посочват мониторирането в централите на ДАБ на информационни табла и видеомонитори, поставени на достъпни за търсещите закрила места, които излъчват анимирани клипове с обща информация за производството пред ДАБ.

Действително и през 2021 г. в териториалните поделения на ДАБ се излъчваха информационни видеоматериали с обяснения на основните аспекти на процедурата за международна закрила, както и обяснения за ограниченията на движението в определените зони, правилата за напускане на зоната и последиците от неспазването им. Осигурено бе и ежедневно излъчване на видеоматериали, изготвени от Националната комисия за борба с трафика на хора за превенция на трафика. В териториалните поделения на ДАБ има поставени указателни табели за мястото и работното време, в които кандидатите могат да получат информация от служител на ДАБ за хода на тяхното производство по международна закрила.

Търсещите закрила, настанени в затворени центрове (ЦЗТ или ПЗТ), следва да получават информация за правилника за вътрешния ред на съответния център, както и за техните права и задължения, като съгласно закона информацията се предоставя на разбираем за тях език³⁴. Наблюдението установи, че правилникът за вътрешния ред е указан под формата на информационно табло до входа на сградата на 3-ти блок, където се намира ПЗТ.

³⁴ Чл.45д, ал.1, т.5 ЗУБ;

2.1.5. Доказателства

Ненадлежното събиране на представените от кандидата доказателства при липса на изготвени приемо-предавателни протоколи във всички случаи съставлява съществено нарушение на процесуалните гаранции за правата на кандидатите за закрила и за обосноваването на решението по същество на молбата за закрила.

Наблюдението на бежанските производства установи, че през 2021г. в 73 от мониторираните случаи кандидатите са представили документи в подкрепа на изложената от тях бежанска история. В 84% от тях (62 случая) е изготвен протокол от решаващия или интервюиращия орган на ДАБ за приемането им като гаранция за тяхното съобразяване при вземане на решение по молбата за закрила, а в останалите 16% (11 случаи) такъв не е изготвен. Становището на ДАБ е, че при предаването на доказателства по време на интервюто няма необходимост да се състави нарочен протокол, а тяхното събиране се отразява в самия протокол за интервю, но горният извод се основава на наблюдение както по изготвянето на самостоятелен протокол за представяне на доказателства, така и по протоколиране на представени доказателства при провеждане на регистрация или интервю. Не винаги представянето на доказателства от търсещото закрила лице се записва в протокола от проведеното интервю.

В 81% (81 случаи) от мониторираните регистрации кандидатите са уведомени, че следва да представят всички налични доказателства в подкрепа на изложеното от тях, а в останалите 19% това не е било направено.

Наблюдението показва, че в 5 от мониторираните случаи при подаване на молбата за закрила пред друг държавен орган документите, иззети от кандидата, не са били своевременно препратени до ДАБ за провеждане на неговата процедура, което го лишава от възможност да подкрепи с доказателства своята бежанска история и често води до отказ на решаващия орган заявленията на кандидата да бъдат кредитирани.

Наблюдението показва, че във 100% от случаите, при които са представени доказателства от кандидатите, те са били преведени на български език от страна на ДАБ, за да могат да бъдат съобразени от решаващия орган по разглеждането на молбата за закрила.

2.1.6. Интервю

Чрез интервюто в бежанските производства се събират устни доказателства като се записват заявленията на кандидата за закрила и обясненията му за причините за напускане на страната на

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

произход и за търсенето на международна закрила. Националната уредба предвижда³⁵, 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 през 2021г. в 85% (212 случаи) е връчена такава покана на кандидатите за закрила за провеждане на мониторираното интервю. В 14% (35 случаи) лицата или са подписали поканата за интервю, но копие от нея не им е била връчена, а вместо това единственият екземпляр е събран на съхранение в личните им досиета, или изобщо не са получили писмена покана за интервю като един от тези случаи касае непридружено дете. В 1% (3 случаи) няма информация за това дали на лицето е била надлежно връчена покана за конкретното интервю. В РПЦ- Баня обаче продължава незаконосъобразната практика в 100% от случаите връчването на поканите за интервю да става по време на провеждане на самото въпросно интервю, което напълно обезсмисля поканата. Неизпълнението на задължението за надлежно уведомяване на кандидата за датата на насроченото интервю води до неявяване на посоченото интервю единствено поради незнание за неговото насрочване. В същото време неявяването на кандидата за закрила на интервюто се тълкува от служителите, вземащи решение, като мълчаливо оттегляне на подадената молба за предоставяне на закрила в България и се използва като основание за прекратяване на бежанското производство. Поканата обаче има и друг процесуален аспект доколкото дава възможност на кандидата в периода от време между получаването на поканата и провеждането на интервюто да се подготви за него и да ангажира достъпните му доказателства, както и правна помощ и представителство по негова инициатива. Ето защо липсата на връчена навреме покана или връчването ѝ по време на самото интервю съставлява нарушение на правото на защита на кандидата в административното производство по предоставяне на закрила.

Самото интервю следва да се проведе³⁶ на заявен от кандидата език, а когато това е невъзможно, на разбираем за кандидата език. Наблюдението установи съществено подобрене в тази област до степен на пълно отстраняване на нарушението, доколкото във всички от мониторираните случаи производствените действия с кандидатите са проведени от и на език, който търсещият закрила е владеел добре.

При провеждането на интервю законът изисква³⁷ да се прави аудио или аудио-визуално записване и да се състави протокол. Наблюдението установи, че през годината аудиозаписи са извършени в 100% от наблюдаваните производства, което съставлява пълно съобразяване на практиката на ДАБ с установения от закона стандарт.

³⁵ Чл. 63а, ал. 1 и сл. от ЗУБ;

³⁶ Чл. 63а, ал. 8 от ЗУБ;

³⁷ Чл. 63а, ал. 3 от ЗУБ;

Протоколът от проведеното интервю следва да се прочете на кандидата за закрила и да се подпише от него, преводача, съответно тълковника, както и от интервюиращия орган³⁸. Наблюдението през 2021г. установи, че в 24% (86 случаи) от мониторираните производствени действия протоколите от проведеното интервю или регистрационният лист от извършената първоначална регистрация на молбата за закрила не са били изчетени преди подписването им от кандидатите за закрила. От тях 76% (65 от посочените 86 случаи) касаят неизчитане на регистрационния лист след провеждане на регистрация на търсещото закрила лице. В регистрационния лист се отразяват съществени за бежанската история на кандидата факти и обстоятелства, които могат да бъдат записани погрешно. Изчитането му преди подписване е гаранция за отстраняване на такива неточности. 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. В потвърждение на изложеното наблюдението установи, че в 12% (31 случаи) по време на провеждане на интервю са констатирани противоречия между казаното от лицето на регистрацията му или предходно интервю и мониторираното интервю или възражения от страна на търсещото закрила лице относно отразените факти в регистрационния му лист, оформен по време на неговата регистрация. В 19% от тях (6 от тези 31 случаи) се касае за непълнолетни лица, търсещи закрила, от които 13% (4 от 31 случаи) са били непридружени деца. Въпреки, че във всички тези случаи на лицето е дадена възможност да обясни противоречията, някои промени в личните данни на лицата могат да бъдат коригирани в системата на ДАБ само след представяне на оригинален документ за самоличност, което в много случаи не е възможно.

Наблюдението през 2021г. установи, че в 11% (40 от 250 случаи) интервюистът не е успял да контролира поведението на използвания по време на интервюто или регистрацията преводач. 93% от тях (37 от тези 40 случаи) са установени в РПЦ-Баня, а 8% от тях (3 от 40 случаи) в РПЦ-Харманли. По време на интервюто преводачът и интервюистът са спорили и повишавали тон, а преводачът си е позволявал и да напуска многократно стаята, в която се извършват производствени действия с търсещото закрила лице. Подобна обстановка не позволява на търсещото закрила лице да изложи подробно и систематично своите опасения от преследване, а също не дава възможност на длъжностното лице от ДАБ да изясни фактите и обстоятелствата от значение за вземане на решение по молбата за закрила.

2.1.7. Установяване на фактите

Наблюдението установи, че в 96% (240 случаи) по време на наблюдаваните интервюта е направено изследване на опасенията на търсещото закрила лице да се завърне в страната си на произход. В останалите 10 случая са били по молба за събиране на семейство на територията на страната на

³⁸ Чл.63а, ал.9 от ЗУБ;

лице с предоставена закрила, където тези обстоятелства не се изследват. В 95% от случаите са проучени основанията или липсата на такива за предоставяне на бежански статут, а в 93% от случаите за предоставяне на хуманитарен статут. Остава обаче на незадоволително ниво изследването дали търсещото закрила лице е потърсило защита в страната си на произход и ако не е, какви са причините за това. През 2021г. това изследване не е направено в 19% (48 случаи) от наблюдаваните производства. В 18% (45 случаи) не са зададени въпроси и така не е направено изследване на възможността за вътрешно разселване на търсещия закрила. Пропускът да бъдат изследвани тези факти пречат правилната преценка на основателността на молбата и необходимостта от предоставяне на международна закрила.

2.1.8. Правна помощ

Държавата следва да осигурява условия³⁹ 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 международна закрила, са включени⁴⁰ в категориите лица, имащи право на правна помощ, финансирана от държавата.

През 2018г. между МВР и Националното бюро за правна помощ (НБПП) бе сключено партньорско споразумение, финансирано от Фонд „Убежище, миграция и интеграция“, съгласно който НБПП предоставя правна защита и административна помощ за уязвимите лица в рамките на производството по предоставяне на международна закрила със срок на изпълнение до 31.01.2021г.

В двустранен протокол за изпълнение на споразумението⁴¹ ДАБ и НБПП уредиха способите за идентификация на уязвимите лица, за които следва да се ангажира правна помощ. Наблюдението установи и през 2019г. положителната практика за съдействие от страна на ДАБ за назначаване на уязвимите лица, в това число на непридружените деца, на правна помощ по време на производството за разглеждане на молбата за международна закрила и връчване на решенията по молбите.

³⁹ Чл. 23, ал. 2 от ЗУБ;

⁴⁰ Чл. 22, ал. 8 от Закона за правната помощ;

⁴¹ Протокол за изпълнение на дейност „осигуряване на правна помощ на уязвими групи от граждани на трети страни“ в рамките на грантово споразумение HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0046 „По-нататъшно укрепване на националния капацитет на Република България в областта на убежището, миграцията и връщането“, сключен на 1 март 2018г.

През 2021 г. правна помощ на административна фаза е предоставена на 1479 непридружени деца, и на 2 пълнолетни кандидати със специални потребности от уязвими групи.

2.2. Качество на актовете, издавани по молбите за закрила

2.2.1. Своевременно издаване на решенията по молбите за закрила

Наблюдението обхваща 100 мониториранни случая, от които 67 решения за предоставяне на хуманитарен статут, 4 решения за предоставяне на бежански статут, 15 решения за прекратяване на производството, 1 решение за отказ за предоставяне на закрила, 3 решения за събиране на семейство, 2 решения по допустимост на молбата за закрила и 8 решения в производство за определяне на държавата, компетентна за разглеждане на молбата за предоставяне на международна закрила.

Съгласно закона⁴² в срок до 4 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 6 месеца 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. Шестмесечният срок може да бъде продължен от председателя на ДАБ с още 9 месеца, или общо до 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 2021г. общо 100 положителни и отрицателни решения по молби за закрила се установи, че в 100% от мониторираните актове указаният в закона срок е бил спазен. В този смисъл като цяло е налице **коректно спазване на сроковете за произнасяне по молби за закрила**. 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.

В допълнение на констатациите от наблюдението ДАБ посочва, че с оглед недопускане на забавяне в производството по предоставяне на международна закрила във Вътрешните правила за

⁴² Чл. 75 от ЗУБ (в редакция ДВ бр.52/2007 г.);

провеждане на производство⁴³ е въведен срок от 2 месеца от регистрацията на чужденеца при законоустановен срок по ЗУБ от 4 месеца, в който интервюиращият орган изготвя становище и проект на решение. Въведена е практика ежемесечно началниците на отдели в териториалните поделения, отговорни за провеждането на процедурата, да изпращат доклад до централната администрация на ДАБ, в който да информират за случаи на забавени лични дела и причината за това. Срокът за произнасяне е един от показателите, които се наблюдават от дирекция „Качество на процедурата за международна закрила“ (КПМЗ) при провеждането на вътрешноведомствения мониторинг във връзка с качеството на постановените решения.

2.2.2. Информация за страната на произход

Наблюдението установи, че в 55% (55 случаи) от мониторираните през годината решения по молбите за закрила, същите са били основани на актуална информация за държавата на произход, изготвена от ДАБ при коректно посочване на източниците на информация. Преценката на актуалността на информацията се прави въз основа на датата на нейното събиране и датата на издаването на индивидуалния административен акт с оглед изричното правило на закона⁴⁴ в този смисъл. В останалите 45% (45 решения) не е била цитирана събрана от ДАБ информация за държавата на произход. От тях в 33% (15 от 45 решения) за предоставяне на хуманитарен статут и 9% (4 решения) за предоставяне на бежански статут. Дори когато се касае за положително решение, с което се предоставя закрила, задължителните реквизити на акта, уредени в закона, следва да бъдат включени в него. Наблюдението установи, че тази информация е подробно развита в становището на интервюиста във връзка с основателността на молбата за закрила, но тя не е инкорпорирана в крайния акт на ДАБ. В останалите мониторирани решения, при които липсва посочване на информация за страната на произход, такава не е била изискуема по закон, тъй като те са се отнасяли до 15 решения за прекратяване на производството, 2 решения за събиране на семейство и 8 решения в производство за определяне на държавата, компетентна за разглеждане на молбата за предоставяне на международна закрила.

В 53% (53 случаи) наблюдението установи съответствие между посочената информация за страната на произход и диспозитива на издаденото решение. В останалите 47% (47 решения) липсва такава съответствие.

Следва да се отбележи, че на наблюдателите, действащи в **РПЦ-Харманли и ТЦ-Пъстрогор през цялата 2021г. не бе осигурен достъп** за провеждане на наблюдение и оценка до издаваните от тези териториални поделения решения. Затова в доклада липсва оценка на качеството на актовете, издавани в тези териториални поделения на ДАБ.

⁴³ Чл.133 от Вътрешните правила за провеждане на производството по предоставяне на международна закрила в ДАБ на МС.

⁴⁴ Чл.142, ал.1 и 2 от АПК.

2.2.3. Фактически констатации

През 2021г. в 77% (77 случаи) от мониторираните решения по молбите за закрила основанията за предоставяне на закрила са идентифицирани правилно съгласно правните дефиниции на закона⁴⁵. Наблюдението също така установи, че в 91% (91 мониторирани случаи) диспозитивът на мониторираното решение е съответствал на изложените в него факти и обстоятелства, а в 74% (74 мониторирани случаи) се изследват всички материалноправни въпроси. В 2 от наблюдаваните случаи обаче е постановено решение чрез използване на повтарящи се стандартни параграфи за отказ от предоставяне на закрила без те да кореспондират по какъвто и да било начин със заявената индивидуална история, изложените по преписката и по време на интервютата факти и обстоятелства или други данни, свързани с личността или опасенията на кандидата. В останалите 24% от мониторираните случаи са постановени решения за събиране на семейство и прекратяване на статут, при които се прави преценка на наличието или не на основания за допускането им, а не се прави изследване на обстановката в страната на произход на търсеция закрила.

Бележи се общо подобрене в сравнение с предходната 2020г. по отношение на ясното посочване в решенията на това кои обстоятелства се приемат за установени. През 2021г. това е направено в 61% (61 от мониторираните решения)⁴⁶ като в 60% (60 мониторирани решения)⁴⁷ се посочва кои от заявените обстоятелства не се приемат за установени и по каква причина. Само в 27% (27 от мониторираните решения) обаче решаващият орган е изложил мотиви за причините да не кредитира обясненията на кандидата свързани с изложените от него факти и обстоятелства в бежанската история. В 8% (8 от мониторираните случаи) това се прави голословно с просто отрицание.

Наблюдението показва, че едва в 12% (12 мониторирани случая от 74 приложими) в решението се прави точен анализ на възможността молителят да се ползва от ефективна защита в страната си на произход (т.нар. алтернатива за вътрешно разселване), което е пряко свързано със забраната за връщане на чужденец на територията на държава, в която е застрашена неговата свобода или живот, уреден в чл.33 от Конвенцията за статута на бежанците и в чл.4, ал.3 от ЗУБ.

През 2021г. в 46% (13 от 27 случаи), при които търсещото закрила лице е било представител на уязвима група, тази уязвимост е взета предвид във връзка с възможността за предоставяне на закрила по други причини от хуманитарен характер, регламентирана в закона⁴⁸, което съставлява леко отстъпление от практиката в сравнение с предходната 2020 година, когато това е сторено в 50% от случаите.

⁴⁵ Чл.8 и чл.9 от ЗУБ;

⁴⁶ 2018: 39%

⁴⁷ 2018: 34%

⁴⁸ Чл.9, ал8 от ЗУБ

Бланкетното и повтарящо се изложение досежно ситуацията в определена страна на произход, без оглед на различните индивидуални случаи, както и липсата на логическа връзка между фактическите констатации и правните изводи и оттам – погрешната правна квалификация на молбата за международна закрила, продължават да съставляват най-съществените и значителни проблеми при оценката на постановените актове на ДАБ по подадените молби за закрила.

По тези изводи в предходните години становището на ДАБ е било, че ако са налице констатираните от наблюдението пропуски, то същите биха били отменени от съда, като се прави позоваване на статистиката на отменителните съдебни решения. В тази връзка следва да се отбележи, че наблюдението през 2021 година обхваща само необжалвани решения на ДАБ, по които съдът не е бил сезиран за преглед и контрол.

През 2021г. бе наблюдавано подобрене в сравнение с предходната година⁴⁹ досежно начина на разпределяне на тежестта на доказване в бежанските производства и прилагането на принципа за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца (*in dubio pro fugitivo*). Така, в 88% (88 случаи) от мониторираните случаи тежестта на доказване е правилно определена и разпределена и принципът за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца е бил приложен на практика. За сравнение, през 2020г. в 69% (47 случаи) от мониторираните случаи тежестта на доказване е била правилно определена и разпределена, а в 67% (46 случаи) принципът за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца е бил приложен на практика, което отбелязва подобрене по този показател.

Произнасяне относно възможността за вътрешно разселване е направено в 8% (5 от 58 приложими случаи) от мониторираните решения, като във всички от тях преценката е правилна.

2.2.4. Правни изводи

Наблюдението показва, че в нито един от мониторираните случаи по преписката не се открива писмена информация за връщане на решението на интервюиращия орган от страна на непосредствения му ръководител - началника на съответния отдел „Производство по международна закрила“ в рамките на т.нар. съгласувателна процедура⁵⁰. Съгласно чл.95, ал.1 от Вътрешните правила за провеждане на производството за предоставяне на международна закрила в ДАБ след изготвяне на проекторешение по молба за закрила от интервюиращия орган непосредственият ръководител преценява дали то е правилно. Ако счете, че проекторешението е правилно, съгласува същото чрез поставянето на подпис и дата на гърба на последната страница

⁴⁹ 2019: в 75% (72 случаи) от мониторираните случаи тежестта на доказване е правилно определена и разпределена, а в 86% (71 случаи) принципът за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца (*in dubio pro fugitivo*) е бил приложен на практика.

⁵⁰ Чл.89, ал.5 от Вътрешните правила за провеждане на производството по предоставяне на международна закрила в ДАБ на МС.

на първия екземпляр на проекторешението. Когато непосредственият ръководител прецени, че проекторешението не е правилно, връща същото с **аргументирано становище на гърба на последната страница на първия екземпляр** на проекторешението на същия или друг интервюист за преразглеждане и/или събиране на допълнителни доказателства.

Наблюдението установи, че такова становище не се открива в нито една от мониторираните преписки. Така при осъществяване на наблюдение върху производството или последващ съдебен контрол не се открива следа в административната преписка относно това дали и колко пъти преписката е връщана на интервюиращия орган от непосредствения му началник, както и дали при неизпълнение на неговите указания не е последвала смяна на съответния интервюист.

Наблюдението показва подобрене относно правилната идентификация на заявените основания от търсещите закрила лица през 2021г. В 73% (73 случая) при постановяване на решението е била налице правилна идентификация на наличието на основания по Женевската конвенция от 1951г. за предоставяне на бежански статут, а също за предоставяне на хуманитарен статут (субсидиарна закрила). За сравнение през 2020 година това изискване е изпълнено в 52% от мониторираните решения. Само в 2% от мониторираните случаи е отчетена неправилна идентификация на основанието за предоставяне на бежански статут и на основанието за предоставяне на хуманитарен статут (субсидиарна закрила). Останалите 25 случая от мониторираните решения касаят 15 решения за прекратяване на производството, 2 решение за събиране на семейство и 8 решения в производство за определяне на държавата, компетентна за разглеждане на молбата за предоставяне на международна закрила. При тяхното постановяване не се изисква идентификация на заявените основания от търсещите закрила лица.

В 3% (3 случая) от мониторираните случаи са приложени изключващи или прекратителни клаузи при преценка на нуждата от международна закрила, като бе установено, че тази преценка е правилна във всички (100%) от мониторираните случаи.

2.2.5. Правна помощ при връчване на отрицателни решения

Сред мониторираните случаи през 2021г. няма връчени отрицателни решения, без присъствието на адвокат на лице, което принадлежи към уязвима група. Следва да се отбележи, че 100% от случаите касаят непридружени деца с представители по чл.25 от ЗУБ.

В края на 2020 г. бе направена промяна в представителството на непридружените деца, търсеци или получили закрила. С приетото изменение на ЗУБ представителят ще бъде определян и назначаван не от общинската администрация, а от НБПП от селектирани от Регистъра за правна помощ адвокати. Законът въведе и изричното условие тези адвокати да притежават необходимите познания, за да подпомагат непридружения малолетен или непълнолетен чужденец да се ползва от правата си и да изпълнява задълженията си в съответствие с най-добрия му интерес. По този начин се цели въвеждането на гаранция за квалифицирано представителство и комплексна защита

на непридружените деца на всички етапи от производството. Както бе посочено по-горе през 2021г. във всички мониторираните актове, касаещи непридружени деца-търсеци закрила, е предоставена правна помощ при връчване на решения по подадените от тях молби.

2.3. Съдопроизводства по бежански дела

2.3.1. Статистика

През 2021г. бе проведено наблюдение на съдопроизводства по обжалване на отрицателни решения на общо 50 съдебни производства, от които 37 мъже, от които 4 непридружени момчета и 6 жени, от които 3 непридружени момичета. Въпреки въведеното в страната извънредно положение, поради настъпилата пандемична обстановка и ограничения достъп до съдебните зали наблюдението беше осъществено в рамките на планирания брой от 50 съдопроизводства и съдебни изслушвания.

2.3.2. Равенство и недискриминация

В нито един от мониторираните съдопроизводства не беше установена проява на дискриминация и неравностойно третиране на кандидатите за закрила от страна на съда.

2.3.4. Превод

В 70% (28 от 40 приложими случая) 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 30% (12 от 40 приложими случая) от мониторираните производства на съдебното заседание не е присъствал преводач. Някои от тези случаи касаят неявяване на назначения от съда преводач, в други се е наложило отлагане на делото, поради нередовно призоваване. В останалите 25% (10 случаи) превод не е бил необходимо поради неявяването на жалбоподателя в съдебното заседание. Във всички случаи, когато е присъствал преводач, преводът е бил точен, пълен и своевременен.

Наблюдението на съдопроизводства в Административен съд-Хасково и през 2021г. идентифицира като регулярна практика на този съд да не призовава преводач при първото насрочване на съдебно заседание. Преводач се назначава едва, когато лицето се яви лично в първото съдебно заседание по разглеждане на делото, заради което заседанията се пренасрочват за друга дата с призоваване на преводач. В тези случаи, обаче, няма адекватна комуникация между съда и жалбоподателя, което води до това последният да не разбира случващото се по време на съдебното заседание и да не бъде надлежно уведомяван за датата на следващото съдебно заседание. Като резултат от това нарушение жалбоподателите пропускат да се явят на следващото съдебно заседание, чиято дата не са разбрали, което се тълкува от съда като дезинтересиране от процеса и се отразява на взетото впоследствие съдебно решение. Тази практика съставлява

сериозно нарушение на съдопроизводствените правила, която води до лишаването на кандидатите за закрила от пълноправното им участие в процеса по разглеждане на техните жалби срещу отказ за предоставяне на закрила.

2.3.5. Участие на прокуратурата

Наблюдението констатира участие на прокуратурата в съдебните заседания по бежанските съдопроизводства в 62% (31 мониторирани дела). Само в 22% от тях (7 дела) обаче прокуратурата е представила мотивирано, а не бланкетно становище във връзка със случая.

2.3.6. Процесуално представителство

Съгласно предоставените данни от ДАБ⁵¹ през 2021г. са били заведени общо 427 жалби против актове, постановени в производство по предоставяне на международна закрила. По тях са били постановени общо 423 съдебни решения, от които отменени са били общо 20% (86 решения, от тях 67 на въззивна и 18 на касационна инстанция). Потвърдени са били 338 решения на ДАБ, или, 80% от постановените актове.

Общо в 98% (49 мониторирани случая) от наблюдаваните случаи кандидатите за закрила участваха в наблюдаваните съдопроизводства със съдействието на процесуален представител. Само в 2% (1 случаи) от мониторираните дела адвокатът, назначен от НБПП за съдействие и защита по съдопроизводствата е демонстрирал формално отношение и неподготвеност за защита по делото.

На 4% (2 мониторирани случая) е назначен служебен адвокат от съда по тяхна молба. В 96% (47 случаи) от мониторираните дела, извън тези на непридружени деца, кандидатите участват в съдопроизводствата с адвокат от неправителствена организация. Едно от наблюдаваните дела е отложено, поради депозиране на молба от служебния адвокат за наложена карантина, свързана с COVID19. Един от мониторираните случаи касае непридружено непълнолетно дете, настанено в СДВНЧ.

Наблюдението установи запазване на тенденцията за увеличаване на случаите, при които назначеният служебен адвокат подхожда професионално и отговорно към възложения му случай и осъществява процесуалното представителство при очевидно предварително проучване на казуса, с представяне на допълнителни доказателства и търсене на възможните форми на съдействие за организиране на най-добрата защита на представлявания от тях търсещ закрила.

⁵¹ ДАБ, писмо изх.№РД-05-26/14.01.2022г.

Част III. Изводи и препоръки

- 3.1. Да се преустанови незаконосъобразната практика по сезиране на органите на МВР за задържането на кандидати за закрила при личното им явяване в поделенията на ДАБ.
- 3.2. Да се преустанови провеждането на производствени действия, включително регистрации, в СДВНЧ към Дирекция „Миграция“ на МВР по първа молба за предоставяне на международна закрила като вместо това да се предприемат действия по настаняване в териториални поделения на ДАБ от затворен тип, когато това е приложимо с оглед на уредените в закона основания.
- 3.3. Да се осигури 24 часов прием за регистрация на молби за закрила и настаняване на търсещите закрила лица във всички поделения на ДАБ, включително и в неработни дни.
- 3.4. Да се създаде „сигурна зона“ за настаняване на непридружени деца в рамките на най-голямото териториално поделение на ДАБ в РПЦ-Харманли, за да се осигури спрямо всички деца от тази категория режим на 24-часова грижа.
- 3.5. Да се създадат подходящи условия за запазване на психическото и физическо здраве на непридружените деца, търсещи закрила, когато се налага да бъдат поставени под карантина, които да включват развлечения и игри, подходящи за възрастта им, както и подходящи средства за комуникация с правните им представители.
- 3.6. Да се изпраща уведомление до НБПП за назначаване на представител по чл. 25 от ЗУБ на непридружените деца незабавно след регистрацията им, независимо от прилагането или не на карантина спрямо съответното дете.
- 3.7. Да се организира незабавното връчване на непридружените деца, търсещи закрила на полученото в ДАБ решение на НБПП за назначаване на представител по чл.25 от ЗУБ с оглед изпълнение на императивната разпоредба на алинея 5 от същата разпоредба.
- 3.8. Да се изработи и използва отделен формуляр при провеждането на интервю с непридружени непълнолетни деца, който да е адаптиран към техните възрастови особености, способността им да възприемат и предават информация, техните специфични нужди и степента им на развитие.
- 3.9. Да се обособят подходящи помещения за провеждане на интервюта с деца, търсещи закрила, без оглед на факта дали са придружени или не.

Български хелзинкски комитет
Програма за правна защита на бежанци и мигранти

3.9. Да се предприемат необходимите законодателни действия за приемането на методика за комплексна оценка на възрастта, основана на когнитивни и социално-психологически маркери и неинвазивни медицински експертизи при спазване на всички процесуални стандарти.

3.10. Да се включи в регистрационния формуляр група от въпроси, свързани с установяването на принадлежността на чужденеца към уязвима група или специалните му потребности, чрез които тези обстоятелства да се отразяват и записват изрично още на този етап от производството.

3.11. Когато след извършване идентификация и оценка на потребностите на лицето, търсещо закрила се, се изготви индивидуален план за подкрепа от експерт по социални дейности към ДАБ, същият да се прилага по преписката на търсещия закрила.

3.12. Да се организира график за проверка на своевременното изготвяне на бързата оценка на най-добрия интерес на непридруженото дете в рамките на 3 работни дни след регистрация и пълната оценка до 10 работни дни от водещия случая експерт по социални дейности на ДАБ, както и тяхното прилагане по преписката (личното досие) на детето.

3.13. Приложените по преписката (личното досие) формуляри за Бърза или Пълна оценка на най-добрия интерес на непридруженото непълнолетно дете, както и изготвения индивидуален план за подкрепа от експерт по социални дейности към ДАБ, да бъдат обсъждани и съобразявани в мотивите на първоинстанционното решение, постановявано по молбата за предоставяне на международна закрила от ДАБ.

3.14. Информацията за страните на произход, генерирана от Дирекция „Международна дейност“ да бъде направена достъпна на сайта на ДАБ за останалите участници в административното производство – представители по чл.25, социални работници, адвокати и служебни защитници, съдии и прокурори.

3.15. Да се осигури правна помощ при връчване на отрицателни решения на всички кандидати за международна закрила, които принадлежат към уязвими групи.

Приложения:

- 1). Формуляр за наблюдение на производствените действия (регистрация, интервю);
- 2). Формуляр за оценка на решение на административния орган;
- 3). Формуляр за оценка на съдопроизводство;

31 януари 2022 год.