

**2016**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД  
ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА  
ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА  
ПРЕДОСТАВЯНЕ НА  
МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА В  
БЪЛГАРИЯ<sup>1</sup>**

**Български хелзинкски комитет**

Програма за правна защита на бежанци и мигранти



---

# 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 националното бежанско законодателство<sup>1</sup>, и тяхното съответствие с общопризнатите принципи на международната закрила и общите правни стандарти в областта на убежището на Европейския съюз (acquis communautaire).

От 1 януари до 31 декември 2016г. наблюдението е осъществено по отношение на общо 675 производствени действия в транзитните (ТЦ), регистрационно-приемателните центрове (РПЦ) на Държавната агенция за бежанците при Министерски съвет, наблюдение на постановени решения по молби за закрила и наблюдение на качеството на съдопроизводствата по разглеждане на жалби против решения на ДАБ.

Наблюдаваните производствени действия кореспондират на същия брой лица, търсещи закрила, от които 408 мъже, 166 жени, 37 деца и 64 непридружени деца.

Видовете производствени действия, които са наблюдавани, включват:

- 236 регистрации (87 в ТЦ-Пъстрогор и в РПЦ-Харманли, 31 в РПЦ-Баня и 118 в РПЦ-София);
- 203 интервюта в производство по общия ред (114 в ТЦ-Пъстрогор и в РПЦ-Харманли, 76 в РПЦ-Баня и 13 в РПЦ-София);
- 197 решения на ДАБ по подадени молби за международна закрила;
- 39 съдебни заседания по жалби срещу решения на ДАБ.

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

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

---

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

---

# Съдържание

1. Част Първа: Методология на наблюдението
2. Част Втора: Резултати и 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. Предоставяне на информация
    - 2.1.4. Доказателства
    - 2.1.5. Други производствени действия по оценка на молбата за закрила
    - 2.1.6. Правна помощ
    - 2.1.7. Процедури спрямо непридружени деца
    - 2.1.8. Дъблински трансфери
    - 2.1.9. Условия на прием
  - 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
3. Част Трета: Препоръки

---

# Част Първа: Методология

Предмет на наблюдението са производствените действия, провеждани по реда на Закона за убежището и бежанците от Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (ДАБ). Съгласно закона<sup>2</sup> ДАБ е компетентният национален орган, който осъществява регистрацията, разглеждането индивидуални молби за убежище и закрила, подадени на територията на Република България и вземането на решения по тях.

Наблюдението обхваща всички фази на производствените действия на администрацията от регистрацията на търсещия закрила през отделните етапи на производството до връчването на решение. След последните изменения на закона<sup>3</sup> някои етапи на производството (дъблинско производство, ускорено производство) станаха незадължителни и се провеждат, респективно наблюдават единствено при наличието на данни за тяхното прилагане. Наблюдение се извършва също и върху качеството на актовете (решенията) на ДАБ, постановявани в административното производство.

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

Наблюдението на процедурата на административна фаза се осъществява в териториалните поделения на ДАБ, а именно: регистрационно-приемателните центрове (РПЦ) в гр. София, с. Баня, община Нова Загора и гр. Харманли, както и транзитния център (ТЦ) в с. Пъстрогор, община Свиленград. Съгласно закона<sup>4</sup> единствената разлика между транзитните и регистрационно-приемателните центрове е във възможността в последните да бъдат настанявани лица, които са поискали убежище от президента на Републиката.

Въз основа на измененията на закона от края на 2015г. и считано от 1 януари 2016г. се въведе възможността ДАБ да открие на свое подчинение центрове или помещения от затворен тип, в които да се провежда производство по предоставяне на международна закрила в условия на задържане и ограничаване на свободата на движение при ограничението това да се прилага при определени условия и за възможно най-кратък срок. Първото такова помещение бе открито на 10 септември 2016г. в бившия 3-ти блок на СДВНЧ София (кв. "Бусманци"). На 25 ноември 2016г. временно бе открито второ помещение от закрит тип в бившия физкултурен салон на РДГП – Елхово, което функционира до 30 декември 2016г.

Наблюдение върху актовете (решенията) на административния орган, постановявани в тези производства и съдопроизводствата по жалби против отрицателни решения, се извършва в съответните регионални административни съдилища и Върховния административен съд.

---

<sup>2</sup> Чл.2, ал.3 във връзка с чл.1А, ал.2 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ);

<sup>3</sup> ДВ, бр.101 от 22 декември 2015г., в сила от 25 декември 2015г.;

<sup>4</sup> Чл. 47, ал. 2, точки 1 и 2 от ЗУБ;

---

# Част Втора: Резултати и констатации

## 2.1. Производство по предоставяне на международна закрила

### 2.1.1. Достъп до процедурата и регистрация на молбата за закрила

Националният закон урежда<sup>5</sup> правото да се заяви молба за международна закрила както пред длъжностно лице от Държавната агенция за бежанците при МС, така и пред други държавни органи, които са длъжни незабавно да препратят молбата до ДАБ-МС. Молбата за предоставяне на международна закрила може да бъде заявена в устна, писмена или друга форма, като при необходимост се осигурява преводач или тълковник. Молбата, която не е писмена, се записва от съответното длъжностно лице и се подписва или заверява по друг начин от молителя и от преводача, съответно тълковника.

Молбите за международна закрила, заявени пред длъжностно лице на Държавната агенция за бежанците, следва да бъдат регистрирани в срок от 3 работни дни от подаването на молбата. Когато молбата е направена пред други държавни органи, които не са компетентни да направят регистрацията съгласно националното законодателство, но които има вероятност да получат подобни молби, валидният срок е 6 работни дни след подаването на молбата. В България най-често тези други държавни органи са органи на МВР, и в частност, Главна дирекция „Гранична полиция“ или Дирекция „Миграция“, чиито служители получават молби за закрила от чужденци, находящи се на границата или в граничните зони; съответно, от чужденци, задържани в депортационните центрове (т.нар. специални домове за временно настаняване на чужденци, СДВНЧ) заради липсата на валидни документи за самоличност или за нередовно пребиваване на територията на страната. Съгласно закона<sup>6</sup> ДАБ има задължение да регистрира лично чужденеца, който е подал молбата за закрила като за тази цел се попълва регистрационен формуляр, снемат се отпечатьци, провеждат се действия по обиск и преглед на вещите и се открива лично дело на чужденеца. Така, съгласно националния закон срокът от 3, съответно, 6 работни дни се прилага досежно личната регистрацията на чужденеца, заявил и подал молба за международна закрила и този срок тече от деня на нейното подаване.

През 2016г. 93% от молбите за закрила са подадени пред държавен орган, различен от компетентната да ги регистрира и разгледа Държавна агенция за бежанците при МС. През годината бежанската администрация е регистрирала молбите за международна закрила на 19419 души от всички 20055 лица, които са подали молби на територията на Република България. От тях 34% (6635 лица) са подали молбите си на границата пред органите на Гранична полиция, а 56% (10914 лица) пред Дирекция „Миграция“ в депортационните центрове (СДВНЧ).

---

<sup>5</sup> Чл. 58, ал. 3 и 4 от ЗУБ;

<sup>6</sup> Чл. 61, ал. 2 от ЗУБ;

---

От молбите, заявени и подадени на границата на вход 62% (2226 лица) са имали директен достъп до процедура чрез незабавното им предаване от Гранична полиция на ДАБ. За сравнение през миналата 2015г. тези лица са били едва 8%. В останалите 38% (885 лица) търсещите закрила, подали молба на границата, са били изпращани в Разпределителния център в гр.Елхово към Дирекция „Миграция“, откъдето след среден престой от 16 дни са били предавани в транзитния или регистрационно-приемателните центрове на ДАБ за регистрация, настаняване, издаване на документи и всички останали следващи действия в бежанската процедура за оценка и вземане на решение по молбата им за закрила.

При молбите, подадени пред Дирекция „Миграция“ от чужденци, задържани на територията на страната или при опит за нейното напускане, средният престой на задържане в СДВНЧ през 2016г. е 9 календарни дни, преди търсещите закрила да бъдат освободени и прехвърлени в регистрационно-приемателните центрове на ДАБ. Така, през 2016г. е налице неспазване на срока за регистрация от 6 работни дни средно с 1 календарен ден. За сравнение този период през 2015г. е 10 календарни дни, 11 календарни дни през 2014г. и 45 календарни дни през 2013г. Едва 0,6%<sup>7</sup> от подалите молба за закрила в депортационните центрове са били задържани за повече от 3 месеца и само 0,3%<sup>8</sup> са изтърпели задържане над 6 месеца преди да бъдат освободени и преведени в център на ДАБ за регистрация и процедура. Спрямо 66% от тях<sup>9</sup> достъпът до регистрация и процедура е осигурен едва след завеждане на дело пред съд заради продължителност на задържането в СДВНЧ, надхвърляща срока от 6 работни дни.

Въведената от ДАБ в средата на 2015г. организация за извършване на регистрация на молби за закрила извън работното време – дежурство до 20.00 часа през работните като цяло бе спазвано през 2016г. Следва да се отбележи обаче, че системата на дежурство през почивните и празничните дни, организирана на принципа на повикване не функционираше за РПЦ-София, център „Овча Купел“, РПЦ Харманли и ТЦ Пъстрогор.

Препращането на документите<sup>10</sup>, събрани или създадени от другите държавни органи, до ДАБ заедно с молбата за закрила като цяло бе изпълнявано своевременно и без съществени нарушения. Наблюдението установи, че едва в 2% ( 8 мониториранни случая) придружаващите документи не са препратени и получени своевременно от ДАБ.

### 2.1.2. Уязвими групи

В бежанските производства на всеки един етап служителите на ДАБ са длъжни да отчитат<sup>11</sup> особеното положение и специалните потребности на чужденците от уязвима група.

---

<sup>7</sup> 75 търсещи закрила от общо 10,914 лица, подали молба за закрила през 2016г. в депортационните центрове на ДМ-МВР;

<sup>8</sup> 43 търсещи закрила от общо 10,914 лица, подали молба за закрила през 2016г. в депортационните центрове на ДМ-МВР;

<sup>9</sup> 78 лица от общо 118 продължително задържани лица;

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

<sup>11</sup> Чл. 30а от ЗУБ;

---

Съгласно дефиницията на закона<sup>12</sup> „лица от уязвима група“ са малолетните или непълнолетните, непридружените малолетни и непълнолетни, хората с увреждания, възрастните хора, бременните жени, самотните родители с ненавършили пълнолетие деца, жертвите на трафик на хора, лицата с тежки здравословни проблеми, лицата с психични разстройства и лицата, които са понесли изтезание, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие.

Наблюдението през 2016 г. констатира продължаващата липса на установен механизъм за ранна идентификация на уязвимост на кандидатите за закрила и на специфичните им нужди. Според установените стандарти<sup>13</sup> такава идентификация следва да бъде извършвана на най-ранния възможен етап, което в контекста на бежанската процедура означава, че идентификацията на уязвимостта трябва да се направи по време или непосредствено след личната регистрация в центровете на ДАБ. В някои от регистрационно-приемателни центрове на ДАБ беше възприета практиката за провеждане на групови консултации на новонастанените кандидати за закрила, за установяване на най-острите социални нужди на лицата. В други центрове бе осигурено засилено присъствие на социалните работници от щата на ДАБ при провеждане на регистрацията на кандидатите за закрила. В почти половината от мониторираните случаи обаче кандидатите заявяват, че не е направена идентификация на тяхната уязвимост като наблюдението констатира, че социално интервю с кандидатите за закрила е проведено в 41% (179 мониторирани случая). През годината, ВКБООН и неговите партньори продължиха с усилията си за осъвременяване на съществуващите стандартни оперативни процедури (СОП)<sup>14</sup> за реакция в случаите на сексуално и свързано с пола насилие. ВКБООН, БХК, БЧК и другите неправителствени организации продължават да настояват за въвеждането на такива механизми по отношение идентификацията, препращането, закрилата и подпомагането на уязвимите лица, и по-специално - непридружените деца-бежанци, макар и без особен резултат. Това обаче не бе осъществено до края на годината – за четвърта поредна година от 2013г. насам поради липса на съдействие от страна на съответната дирекция на ДАБ. Поради това идентификацията на уязвимите лица бе осъществявана *ad hoc* и в мнозинството от случаите - при сигнал от страна на неправителствените организации, работещи с кандидати за закрила в РПЦ на ДАБ, най-често социалните работници от Държавната агенция за бежанците и социалните медиатори на БЧК, както и отделни застъпници и адвокати.

### 2.1.3. Предоставяне на информация

Съгласно закона<sup>15</sup> 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.

---

<sup>12</sup> §1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на ЗУБ;

<sup>13</sup> <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>

<sup>14</sup> Стандартни оперативни действия за предотвратяване и ответни действия при сексуално и свързано с пола насилие, ВКБООН, рег.№630 от 27.02.2008 г. на ДАБ при МС;

<sup>15</sup> Чл. 58, ал. 8 от ЗУБ, чл. 8 и чл. 12 от Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива);

---

Когато обстоятелствата налагат това, тази информация може да бъде предоставена устно. Освен това, в края на 2015г. законът въведе изискването<sup>16</sup> 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 63% (275 мониторирани случая) служителите на ДАБ са предоставили въвеждаща информация на търсещите закрила във връзка с производството им и техните права и задължения. Наблюдението установи, че задължението за връчване на писмена информация или предоставянето ѝ в устна форма за неграмотните кандидати е изпълнено в 66% (289 мониторирани случая) от случаите. В останалите 34% (150 мониторирани случая) това задължение на ДАБ не е изпълнено с обяснение и под предлог спестяване на ресурси за превод и за разпечатване на информационните материали, както и че кандидатите масово изоставят производствата си в България, което налага тяхното спиране и последващо прекратяване.

#### 2.1.4. Доказателства

Съгласно закона<sup>17</sup> не се допуска сведения за чужденците, търсещи или получили международна закрила, да се събират от и да се предоставят на органите и организациите, осъществяващи преследване. С изключение на тази изрична законова забрана, ДАБ има право да събира всякакви писмени<sup>18</sup>, устни<sup>19</sup> или други доказателства, в това число и чрез провеждането на експертизи<sup>20</sup>, които са уредени и допустими в административния процес<sup>21</sup>. От друга страна, за самите кандидати за закрила съществува задължението<sup>22</sup> да представят своевременно всички писмени или други доказателства, с които разполагат в подкрепа на молбата си за международна закрила. Срокът за представянето им е до произнасянето по молбата за закрила, като при неизпълнение на това задължение от страна на кандидата за закрила се скрепява с негативната последица на произнасяне без съобразяването на тези доказателства.

Наблюдението на бежанските производства установи, че през 2016г. в 21% (91 мониторирани случаи) търсещите закрила са представили документи в подкрепа на изложеното от тях. В 82 от тези случаи е изготвен протокол за приемането им като гаранция за тяхното съобразяване при вземане на решение по молбата за закрила, но в останалите 9 случая доказателствата не са били надлежно събрани и събирането им не е било установено чрез изготвяне на приемо-предавателен протокол.

---

<sup>16</sup> Чл. 58, ал. 6 от ЗУБ, чл. 8 и чл. 12 от Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива);

<sup>17</sup> Чл. 63, ал. 4 от ЗУБ;

<sup>18</sup> Чл. 63а, ал. 1 от ЗУБ;

<sup>19</sup> Чл. 63а, ал. 5 от ЗУБ;

<sup>20</sup> Чл. 61, ал. 3 и 4 от ЗУБ;

<sup>21</sup> Чл. 37 – 46 от АПК;

<sup>22</sup> Чл. 63а, ал. 2 от ЗУБ;



---

Макар и нисък този процент продължава да бъде недопустим, доколкото неизпълнението на задължението за съставяне на протокол за събиране на доказателствата нарушава принципа за истинност<sup>23</sup> в административния процес и в частност – в производствата по предоставяне на международна закрила<sup>24</sup>. Това е така, доколкото се допуска възможността ДАБ да не обсъди и да не съобрази тези факти и обстоятелства при постановяване на решението по молбата за закрила, а кандидатът за закрила да не разполага със средство да докаже при обжалване пред съд, че своевременно е представил съответните доказателства на административния орган. В бежанските производства това нарушение се явява съществено. Кандидатите нямат възможност да съберат необходимите доказателства за обстоятелствата, които заявяват, тъй като по презумпция те са се случили на територията на друга държавна юрисдикция извън България, както и защото събирането им по формален ред от органите на държавата на произход изрично е забранено. Именно поради това в бежанските производства е установен и принципа за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца (принцип *in dubio pro fugitivo*)<sup>25</sup>. В тази връзка, практиката на ДАБ да не осигурява необходимата гаранция за надлежното събиране на представените от кандидата доказателства чрез изготвянето на приемо-предавателни протоколи във всички случаи съставлява сериозно нарушение на процесуалните гаранции за правата на кандидатите за закрила и за обосноваването на решението по същество на молбата за закрила.

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

Чрез интервюта 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 произход и за търсенето на международна закрила. Ето защо правилното извършване на тези действия при спазване на установени в закона процесуални гаранции е от съществено значение за по-нататъшната правилна оценка на молбата за закрила. Провеждането на интервю се изключва само тогава<sup>26</sup>, когато кандидатът не може да се грижи за своите работи поради слабоумие или душевна болест или поради обективни причини не може да даде устни или писмени изявления. В края на 2015г. се въведе правилото<sup>27</sup>, че отсъствието на интервю не е пречка за вземане на решение по молбата за международна закрила. И въпреки това законът регламентира<sup>28</sup>, че липсата на достатъчно данни поради непровеждане на интервю не може да е самостоятелно основание за отхвърляне на молбата.

Националната уредба предвижда<sup>29</sup>, 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.

---

<sup>23</sup> Чл. 7, ал. 2 от АПК;

<sup>24</sup> Чл. 75, ал. 2 от ЗУБ;

<sup>25</sup> Чл. 75, ал. 3 от ЗУБ;

<sup>26</sup> Чл. 63а, ал. 6 ЗУБ;

<sup>27</sup> Чл. 63а, ал. 12 ЗУБ;

<sup>28</sup> Чл. 75, ал. 3, предложение второ ЗУБ;

<sup>29</sup> Чл. 63а, ал. 1 и сл. от ЗУБ;

---

Наблюдението установи, че в първите няколко месеца от 2016г. в някои териториални поделения на ДАБ<sup>30</sup> практиката за връчване на покана за провеждане на интервю с кандидатите за международна закрила е преустановена, като подписаната от кандидата покана за интервю не му се предава, а вместо това се събира на съхранение в личното му досие. 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 спиране и впоследствие, прекратяване на бежанското производство. Наблюдението на бежанските производства установи, че през 2016 г. в 40% от мониторираните случаи кандидатът е подписал поканата за интервю, но копие от нея не му е била връчена, а вместо това единствения екземпляр се събира на съхранение в личното му досие. В края на годината тази практика беше преустановена в РПЦ-София, РПЦ-Харманли и РПЦ-Пъстрогор като на кандидатите за закрила се връчваха покани с посочване на датата и часа на насроченото интервю. Проблемът продължи да съществува в РПЦ-Баня до края на наблюдавания период 31 декември 2016г. Изключение от положителната промяна на практиката във всички центрове на ДАБ в това отношение остана невръчването на покани на кандидатите при пренасрочване на интервюто за друга дата, което се случва често, поради липсата на достатъчно преводачи от някои езици.

Законът урежда<sup>31</sup>, че при заявено от него желание кандидатът за закрила следва да се интервюира от интервюиращ орган или преводач, съответно от тълковник, от същия пол. Наблюдението установи, че това правило като цяло се спазва от ДАБ по отношение на служителите, извършващи интервюирането, но не винаги се спазва по отношение на участващите в интервюто преводачи поради липсата през 2016 г.<sup>32</sup> на осигурени преводачи от всички необходими езици, включително и поради липсата на осигурени преводачи от двата пола за всички езици. Наблюдението също така установи, че кандидатите като цяло не се информират за правото на преводач или интервюист от същия пол.

Интервюто следва да се проведе<sup>33</sup> на заявен от кандидата език, а когато това е невъзможно, на разбираем за кандидата език. Както бе отбелязано<sup>34</sup> през 2016 г. ДАБ нямаше осигурени преводачи от основните говорими езици заради липса на интерес за участие в обявените обществени поръчки за осигуряване на превод в бежанските производства поради занижените хонорари и проблемите с изплащането им от предходните години. Наблюдението установи, че в 3% (12 мониторирани случая) производствените действия с кандидатите са проведени от и на език, който те не владеят. Същото се извършва - в нарушение на закона - с помощта на други лица, търсещи закрила, които говорят езика на кандидата и този на осигурения преводач.

---

<sup>30</sup> РПЦ-Баня и център за настаняване „Военна Рампа“ към РПЦ-София на ДАБ;

<sup>31</sup> Чл.63а, ал.5 от ЗУБ;

<sup>32</sup> Виж, параграф 2.1.3;

<sup>33</sup> Чл. 63а, ал. 7 от ЗУБ;

<sup>34</sup> Виж, параграф 2.1.3

---

Повечето от тези случаи касаят превод, извършен на арабски език с помощта на лице, което говори кюрдски език или на езика дари на лица, които говорят пушунски. От тях 3 са мониторираните случаи на непридружени непълнолетни лица.

При провеждането на интервю законът изисква<sup>35</sup> да се прави аудио или аудио-визуално записване и да се състави протокол. Изискването за задължителен аудио или аудио-видео запис бе въведено в средата на октомври 2015 г. в резултат на направените през предходните години константи препоръки<sup>36</sup> в тази насока като най-добър стандарт за пълно, обективно и безпристрастно записване на изявленията на кандидатите относно причините за исканата закрила, както и като гаранция срещу корупция. Наблюдението установи, че през годината аудиозаписи са извършени в 90% (183 мониторирани случая) от наблюдаваните производства, а само в 10% от случаите няма извършен аудиозапис. Макар и в малка степен това нарушава изрично и императивно правило на закона и създава предпоставки освен за съмнение в правилността на проведеното интервю и в коректността на записаните в писмения протокол устни заявления, но също така и за невъзможност на съда да осъществи контрол при оспорване на протоколите от интервю на съдебна фаза.

Протоколът от проведеното интервю следва да се прочете на кандидата за закрила и да се подпише от него, преводача, съответно тълковника и от интервюиращия орган<sup>37</sup>. Кандидадът има право да прави коментар по протокола и да предостави разяснения по отношение на грешки в превода или неточности, отразени в протокола. Наблюдението през 2016г. установи, че в 34% (150 мониторирани случая) от наблюдаваните производства протоколите от проведеното интервю или регистрационният лист от извършената първоначална регистрация на молбата за закрила не се изчитат преди подписването им от кандидатите за закрила. Това създава възможности за манипулиране на информацията, записвана в протокола от проведеното интервю. От друга страна, за кандидатите за закрила е невъзможно да се уверят, че техните изявления и заявленията от тях факти и обстоятелства са правилно отразени в протокола. Прочитането на протокола е важна гаранция с оглед установяването или отстраняването на противоречия между казаното по време на различните интервюта, но преди всичко досежно съобразяването на всички заявени факти и обстоятелства в тяхната логическа последователност при постановяване на решението по молбата за закрила.

В срок до четири месеца<sup>38</sup> 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.

---

<sup>35</sup> Чл. 63а, ал. 3 от ЗУБ;

<sup>36</sup> Виж, UNHCR, 2011 ASQAEM report и препоръките в БХК, Годишен доклад за наблюдението на производството за предоставяне на международна закрила за 2014 г., точка 4.5; както и Годишен доклад за наблюдението на производството за предоставяне на статут в Република България за 2013 г., точка 4.8.;

<sup>37</sup> Чл.63а, ал.8 от ЗУБ;

<sup>38</sup> Чл. 74 от ЗУБ – сроковете приложими от 25 декември 2015г. , изм. ДВ бр.101/2015;

---

В срок до 6 месеца<sup>39</sup> 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 2016 г. положителни и отрицателни решения по молби за закрила се установи, че в 96% (189 мониториранни случаи) указаният в закона срок е бил спазен, но в останалите 4% взимането на решението е било просрочено с един или повече месеци. В 100% от случаите, при които е постановено решение по молбата за закрила извън шестмесечния срок, не е направено надлежно уведомяване на кандидата за закрила за удължаването на срока за вземане на решение по неговата молба. Своевременното вземане на решение по молбата за закрила е основна процесуална гаранция за кандидатите, доколкото елиминира както правната несигурност за самите кандидати досежно техния статут и перспективи, така и предпоставките за нередности и корупция в хода на бежанската процедура. Наблюдението установи, че през 2016г. в 67% (131 мониториранни случаи) диспозитивът на мониторираното решение е съответствал на изложените в него факти и обстоятелства. В останалите 34 % от наблюдаваните случаи е постановено решение чрез използване на стандартни параграфи за отказ от предоставяне на закрила без те да кореспондират с изложените в същото факти и обстоятелства, свързани с бежанската история на кандидата.

#### 2.1.6. Правна помощ

Държавата следва да осигурява условия<sup>40</sup> за получаване на правна защита на чужденците, търсещи международна закрила в България. По принцип, физическите лица, които поради липсата на финансови средства не са в състояние да ангажират адвокат за оказване на правна защита и съдействие, могат да се ползват от правна помощ, финансирана от държавата. Държавата предоставя правната помощ чрез Националното бюро за правна помощ (НБПП) към Министерството на правосъдието. От март 2013 г. чужденците, търсещи за международна закрила, са включени<sup>41</sup> в категориите лица, имащи право на правна помощ, финансирана от държавата.

Наблюдението установи, че в нито един от мониторираните случаи такава не е била осигурена, тоест в 100% от наблюдаваните случаи на кандидатите за закрила не е била осигурена правна помощ, включително задължителната по закон правна помощ и съдействие на децата<sup>42</sup> и особено – спрямо непридружените деца.

---

<sup>39</sup> Чл. 75, ал. 1 от ЗУБ;

<sup>40</sup> Чл. 23, ал. 2 от ЗУБ;

<sup>41</sup> Чл. 22, ал. 8 от Закона за правната помощ;

<sup>42</sup> Чл.15, ал.8 от Закона за закрила на детето;

---

### 2.1.7. Процедури спрямо непридружените деца

През 2016 г. продължи да нараства<sup>43</sup> броят на непридружените деца на територията на България, които пристигат без родител или друг пълнолетен роднина, който отговаря за тях по силата на закон или обичай<sup>44</sup>. В този смисъл, непридружените деца, търсещи или получили закрила, отговарят изцяло на легалната дефиниция за деца в риск<sup>45</sup>. Както и през предходните 17 години обаче най-сериозният неразрешен проблем в бежанската процедура остана провеждането ѝ спрямо непридружените деца без назначен настойник или попечител в нарушение на императивните изисквания на закона<sup>46</sup>. Съгласно установената константна съдебна практика<sup>47</sup> такива производства са незаконосъобразни, а също и производствата проведени спрямо непридружени деца без присъствието на правен представител, назначен от общинската администрация и съдействието на адвокат като техен процесуален представител и защитник на най-добрите им интереси.

Въпреки това и през 2016 г. регистрациите на непридружени деца в ДАБ продължиха да се провеждат без присъствието на представител, назначен от общинската администрация и в някои случаи – в отсъствието на социален работник<sup>48</sup>. Правна помощ на административна фаза на непридружените деца, търсещи закрила, също не бе осигурявана, доколкото в 100% от наблюдаваните случаи непридружените деца не бяха представлявани от адвокат като техен процесуален представител в нарушение и на европейските общи стандарти<sup>49</sup> за международна закрила в държавите членки на ЕС. През 2016 г. наблюдението установи, че в 96% (48 мониториранни случаи) регистрацията на непридружените непълнолетни деца се провежда в отсъствието на социален работник и това е по-скоро правило, отколкото изключение. Наблюдението също така установи, че в 100% (64 мониториранни случая) на непридружените непълнолетни не е назначен настойник или попечител. Едва в 6% (3 мониториранни случая) назначените на непридружените непълнолетни социални работници са предоставили подкрепа или са се намесили, когато е необходимо по време на проведените с децата интервюта. В нито един от мониторираните случаи непридружените непълнолетни не са представлявани от адвокат.

В средата на октомври 2015 г. влязоха в сила на изменения и допълнения на Закона за убежището и бежанците, приети с цел транспониране на Директива 2011/95/ЕС (Квалификационната директива).

---

<sup>43</sup> През 2016 г. на територията на България молба за закрила подадоха 2772 непридружени деца; за сравнение - през 2015г. молба за закрила в България са подали 1816 непридружени деца;

<sup>44</sup> § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за убежището и бежанците;

<sup>45</sup> §1, точка 11, букви "а", "в" и "д" от Закона за закрила на детето;

<sup>46</sup> Чл. 25, ал. 1 от ЗУБ;

<sup>47</sup> 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.;

<sup>48</sup> Чл.25, ал.5 от ЗУБ;

<sup>49</sup> Чл. 25 от Директива 2013/32/ЕС;

Съгласно измененията<sup>50</sup> на непридружените деца, търсеци или получили международна закрила, се назначава представител от общинската администрация, определен от кмета на общината или от оправомощено от него длъжностно лице. Представителят на малолетния или непълнолетния чужденец, търсец или получил международна закрила, до навършване пълнолетие на лицето има следните правомощия в производствата по този закон: 1). да се грижи за правните му интереси в производствата по предоставяне на международна закрила до тяхното приключване с влязло в сила решение; 2). да го представлява пред всички административни органи, в т. ч. социални, здравни, образователни и други институции в страната с оглед защита на най-добрия интерес на детето; 3). да изпълнява ролята на процесуален представител във всички производства пред административните органи; 4). да предприема действия за осигуряване на правна помощ. Тази законодателна уредба подмени внесените от ДАБ в парламента предложения<sup>51</sup>, регламентиращи назначаването на настойник или попечител от служителите към структурите на Агенцията за социално подпомагане, към чиито функции са придадени по компетентност дейностите по закрила на децата и осъществяването на мерките за нейното осигуряване. Поради това общинските администрации в населените места, в които са разположени центрове на ДАБ, нямаха извършена никаква подготовка за определянето, обучаването и назначаването на служители от техните администрации, които да осъществяват функциите на представители на непридружените деца по време на бежанската процедура или след получаване на статут.

През 2016г. бяха проведени редица срещи между общинските администрации, отделите за закрила на детето по места, ръководството на ДАБ, ВКБООН и неправителствените организации, в резултат на което до края на 2016г. бе установен механизъм за назначаване на посочените в ЗУБ представители и определяне на техните реални задължения. В резултат на тези усилия кметовете на районите, на чиято територия има разположени центрове на ДАБ, започнаха да назначават представители от общинската администрация на непридружените деца по време на производствата по международна закрила. Наблюдението установи, че проблеми с назначаване на такива общински представители имаше чак до м. 12.2016г. в РПЦ-София, общешитие „Военна рампа“, който попада в Район „Сердика“ на Столична община. В края на годината този проблем беше решен и кметът на посочения район осигури присъствието на общински представител по време на интервютата с непридружени деца. До края на 2016 година остана неразрешен проблемът с незаконосъобразното провеждане на регистрации с непридружени непълнолетни и малолетни деца, търсеци закрила без присъствието както на правен представител от общинската администрация, така и на социален работник от отдел „Закрила на детето“ към съответната дирекция „Социално подпомагане“ на Агенцията за социално подпомагане. Посочената практика нарушава както разпоредбите на бежанското законодателство, така и принципа за пълно съдействие и гаранции за детето при участието му в производства, регламентиран в Закона за закрила на детето.

Допълнително, съгласно закона<sup>52</sup> ДАБ следва да осъществява контрол и да взема мерки за предпазване на малолетните или непълнолетните чужденци, търсеци международна закрила, от физическо или психическо насилие, жестоко, нечовешко или унизително отнасяне. Наблюдението установи, че почти през

<sup>50</sup> Чл. 25 от ЗУБ, ДВ бр. 80 от 16.10.2015 г., съгласно §83 от ПЗР на ЗИД на ЗУБ - в сила от датата на публикуването;

<sup>51</sup> §20 от Законопроект за изменение и допълнение на ЗУБ, сигнатура 454-01-37 от 7 ноември 2014 г., <http://parliament.bg/bills/43/454-01-37.pdf>

<sup>52</sup> Чл. 25, ал. 4 от ЗУБ;

---

цялата година в центровете на ДАБ непридружените търсещи закрила деца не са настанявани при специални условия за малолетни и непълнолетни съгласно изискванията на закона<sup>53</sup>. Вместо това непридружените деца са настанявани в помещения с пълнолетни несемейни лица, където често са изложени на неблагоприятно влияние и среда без никакъв контрол или превенция от страна на персонално назначен социален работник. От средата на 2016 г. със заповед на председателя на ДАБ малолетните непридружени деца, търсещи международна закрила бяха преместени и настанявани в общежитие „Овча Купел“, към РПЦ-София, където през 2015г. бе обособен отделен етаж за непридружени деца на територията на центъра. Въпреки предприетите мерки за подобряване на условията в това конкретно общежитие, условията за настаняване в него през 2016г. все още не отговаряха на изискванията на детското законодателство и не предоставяха гаранции за защита на най-добрия интерес на настанените там деца. Децата не получаваха 24-часова грижа от лице, натоварено с тяхното отглеждане, нито дължимата им грижа за тяхното общо благосъстояние. След приключване на работното време на щатните социални работници към ДАБ децата остават сами и без надзор. На практика никой не полагаше грижи за тяхното възпитание или да посещават училище. В общежитията „Овча Купел“ храната за три дневни хранения се раздава два пъти дневно включително и на непридружените деца в противоречие с изискванията на закона<sup>54</sup>. От края на месец март 2015г. те не получават и индивидуални месечни помощи, регламентирани в закона<sup>55</sup> и на практика са лишени от средства за физическото си оцеляване, което е изцяло грижа на държавата.

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

Регламент (ЕС) №604/2013 (Дъблински регламент) установява критериите и механизмите за определяне на държавата-членка на ЕС, компетентна да разгледа молбата за международна закрила. Съгласно Дъблинския регламент, когато търсещият закрила е подал молба в една държава членка, но след това е напуснал нейната територия и е подал молба в друга държава членка, държавата на първото подаване на молбата за международна закрила следва да приеме обратно на нейна територия кандидата за закрила и да разгледа и реши неговата молба<sup>56</sup>.

През 2016г. наблюдаването установи, че кандидатите за международна закрила, връщани в България на основание решение за обратно приемане по Дъблинския регламент, биват задържани само, ако след напускането им на страната по тяхната молба е било взето и връчено отрицателно решение по същество в тяхно отсъствие (*in absentia*) и когато това решение е влязло в сила поради необжалването му пред съд. Ако решението не може да бъде връчено лично в 14-дневен срок от издаването му, каквито са случаите при напускане на страната по време на процедурата, на чужденеца се изпраща съобщение на последния му известен адрес с обратна разписка.

---

<sup>53</sup> Чл. 29, ал. 7, т. 2 от ЗУБ;

<sup>54</sup> Чл. 29, ал. 1, т. 3 от ЗУБ във връзка с Наредба №37 от 21 юли 2009 г. за здравословно хранене на учениците и Наредба №23 от 19 юли 2005 г. за физиологичните норми за хранене на населението на Министерство на здравеопазването, за децата, лишени от родителски грижи и при хипотезата на законова празнота – приложими по аналогия и спрямо непридружените деца, търсещи закрила;

<sup>55</sup> Чл. 29, ал. 1, т. 4 от ЗУБ;

<sup>56</sup> Чл. 18, ал. 1 и 2 от Регламент (ЕС) №604/2013;

---

Ако съобщението с обратната разписка се върне в Държавната агенция за бежанците поради невъзможност за връчване, решението се счита за връчено и започват да текат сроковете за обжалването му пред съд. След изтичането на тези срокове<sup>57</sup> кандидатите за закрила се считат за лица с постановен окончателен отказ за предоставяне на международна закрила, спрямо които законовата гаранция<sup>58</sup> за изпълнение на принудителни административни мерки, в това число административно задържане, вече не се прилагат, а са отпаднали. Поради това тази категория търсещи закрила, връщани по Дъблинския регламент, обичайно са превеждани директно след трансфера им от Аерогара София до специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ София, кв. "Бусманци" или СДВНЧ Любимец) за възобновяване, подготовка и изпълнение на процедурата по връщане до страната им на произход чрез принудителното им отвеждане до границата (депортиране) или експулсиране. Задържането в СДВНЧ съставлява обезпечителна мярка за изпълнението на връщането<sup>59</sup> (депортиране или експулсиране) и съгласно закона може да бъде до 6 месеца<sup>60</sup>. Този срок обаче може да бъде продължаван от съд до общо 18 месеца при условията<sup>61</sup>, уредени в общите стандарти на връщането на Европейския съюз.

Практиката спрямо кандидатите, напуснали България преди постановяване на решение по молбата им за закрила, се различаваше от тази спрямо кандидатите с постановено решение. Съгласно закона<sup>62</sup> производството за предоставяне на международна закрила се спира, когато кандидатът след надлежно поканване не се яви на интервю в продължение на 10 работни дни без основателни причини или промени адреса си<sup>63</sup>, без да уведоми за това Държавната агенция за бежанците. Поканата може да бъде устна или писмена, като в този случай тя се връчва срещу подпис по реда за връчване на решенията<sup>64</sup>. Ако поканата не може да бъде връчена лично, какъвто е случаят при напускане на страната по време на процедурата, на кандидата се изпраща съобщение с обратна разписка. Ако съобщението с обратната разписка се върне в Държавната агенция за бежанците поради невъзможност за връчване, решението се счита за връчено.

Спряното производство за международна закрила може да се възобнови<sup>65</sup>, ако кандидатът се яви пред ДАБ и представи доказателства, че е имал обективни причини за промяна на адреса или обективни пречки за неявяване. Ако обаче кандидатът за закрила не се яви пред съответното длъжностно лице на Държавната агенция за бежанците в продължение на три месеца от спирането на производството<sup>66</sup> и не представи извинителни доказателства за отсъствието си, производството се прекратява.

---

<sup>57</sup> 7-дневен срок при отхвърляне на молбата за закрила в ускорено производство като явно неоснователна (чл. 84, ал. 2 от ЗУБ) и 14-дневен срок при отказ на молбата за закрила по същество (чл. 87 от ЗУБ);

<sup>58</sup> Чл. 67, ал. 1 от ЗУБ;

<sup>59</sup> Чл. 44, ал. 6 от ЗЧРБ;

<sup>60</sup> Чл. 44, ал. 8 от ЗЧРБ;

<sup>61</sup> Чл. 15, ал. 6 от Директива 2008/115/ЕС;

<sup>62</sup> Чл. 14, т. 1 и т. 2 от ЗУБ;

<sup>63</sup> Чл. 30, ал. 1, т. 5 от ЗУБ;

<sup>64</sup> Чл. 76, ал. 2-5 от ЗУБ;

<sup>65</sup> Чл. 77, ал. 2 от ЗУБ;

<sup>66</sup> Чл. 15, т. 7 от ЗУБ;



---

Съгласно закона<sup>67</sup> при връщане по Дъблин на кандидати за закрила с прекратени производства ДАБ следва да възобнови производството и да постанови решение по същество по молбата за закрила. През 2016 г. при връщане по Дъблин прекратените производства не се възобновяваха, а вместо това от връщаните кандидати за закрила се изискваше да подадат последваща молба и да посочат адрес на собствени разноски извън бежанските центрове за настаняване. Това предрешаваше в нарушение на закона<sup>68</sup> отхвърлянето на молбата по същество поради обективната липса на нови обстоятелства или доказателства<sup>69</sup>. От друга страна, върнатите по Дъблин кандидати бяха лишавани от правото им на подслон и храна<sup>70</sup>. През 2016г. тази практика бе преодоляна. Връщаните в България по реда на Дъблинския регламент кандидати бяха допускани до процедура, а производствата им възобновявани без особени пречки или сериозно забавяне. През годината България получи 10377 информационни от други държави-членки по реда на Дъблинския регламент. Въпреки това броят на действително върнатите обратно кандидати бе много по-малък и съставляваше едва 6%<sup>71</sup> от всички направени запитвания. Всички връщани кандидати, с изключение на окончателно отказаните, бяха допускани свободно до територията при пристигането им.

#### 2.1.9. Условия на приемане

Наблюдението установи, че през 2016г. условията на прием на кандидатите за закрила бяха подобрени в сравнение с предходната 2015г. Ремонти бяха извършени на най-проблемните помещения. Битовите и хигиенни условия на настаняване обаче останаха около и под минималните стандарти в по-голямата част от централите на ДАБ с изключение на общезитието „Враждебна“ към РПЦ-София и Транзитния център - Пъстрогор. В централите за настаняване на ДАБ медицинската помощ бе осигурена през по-голямата част от годината, макар и не в еднакъв обем. Основните групи лекарства бяха осигурени, включително със спомоществателството на БЧК, корпоративни и частни донори, но достъпа и разпределението им между нуждаещите се не винаги беше своевременно. Дългогодишният проблем с разпространението на кожна краста (скабиес) и пиодермия доведе до затварянето под карантина на РПЦ Харманли през ноември 2016г. и до бунт от страна на част от настанените в центъра кандидати.

След този инцидент бяха организирани и проведени редовни медицински **прегледи** на повече от 3000 лица, настанени в РПЦ Харманли, които установиха около 300 заболели лица, на които бе назначено съответното лечение. В регистрационно-приемателните центрове храната за три хранения бе раздавана само два пъти дневно дори по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни деца.

Достъпът до превод на разбираем език извън интервютата в производствата по оценка на молбата за закрила не бе осигурен, а кандидатите за закрила разчитаха основно за информация и комуникация на преводачите, социалните работници и адвокатите от неправителствените организации, чиито

---

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

<sup>68</sup> Чл. 18, ал. 2 от Регламент (ЕС) №604/2013 (Дъблински регламент);

<sup>69</sup> Предишен чл. 13, ал. 5 от ЗУБ (отм. ДВ бр.101/2015 г.), настоящ чл. 76б от ЗУБ (в сила от 26 декември 2015 г.)

<sup>70</sup> Чл. 29, ал. 1, т. 3 и ал. 4 от ЗУБ;

<sup>71</sup> 624 дъблински връщания през 2016г.;

---

възможности за съдействие обаче са ограничени. Наблюдението установи, че провеждането на интервюта на кюрдски, пушунски и урду езици бяха провеждани с голямо забавяне поради липсата на осигурени преводачи от тези езици във всички центрове на ДАБ.

Отменената от февруари 2015г.<sup>72</sup> месечна социална помощ в размер на 65,00 лв. на кандидатите за закрила не беше възстановена през цялата 2016г. в разрез с признатото от закона право на материална подкрепа.<sup>73</sup> Съгласно закона държавата следва да предоставя два вида социални помощи на кандидатите за закрила - подслон и храна, но и социално подпомагане по реда за български граждани. Осигуряването на помощ в натура под формата на храна, дори ако е предоставяна три пъти дневно, не замества социалното подпомагане. Лишаването от социално подпомагане лиши кандидатите за закрила от възможността за снабдяване с допълнителна храна, включително специализирана храна за бебета и деца до 3 години, лекарства, санитарни и хигиенни принадлежности, дрехи и други стоки от първа необходимост за задоволяване на базовите им потребности.

## 2.2. Качество на актовете, издавани по молбите за закрила

### 2.2.1. Своевременно издаване на решенията по молбите за закрила

Съгласно закона<sup>74</sup> решението на ДАБ следва да бъде издадено в срок до 6 месеца от образуване на производството по общия ред за разглеждане на молбата за закрила по съществото ѝ. Този срок може да бъде удължаван с нарочен акт на председателя на ДАБ с още 9 месеца при недостатъчност на събраните данни по конкретния случай, за което кандидатът за закрила се уведомява лично или със съобщение с обратна разписка. През 2016г. наблюдението установи, че в 96% (189 мониторирани случая) производството по оценка на молбите за закрила е приключило в законовите срокове.

В 3% (6 мониторирани случая на отказ от предоставяне на закрила) административната преписка е била препратена своевременно на съдилищата, сезирани да прегледат отрицателните решения по молби за закрила.

### 2.2.2. Информация за страната на произход

Съгласно законовата уредба<sup>75</sup> при произнасяне по молбата за международна закрила се преценяват всички относими факти, декларации или документи, свързани с личното положение на молителя, с

---

<sup>72</sup> Заповед №03-310/31.03.2015 г. на председателя на Държавна агенция за бежанците при МС, в сила от 1 февруари 2015г.;

<sup>73</sup> Чл. 29, ал. 1, т. 2 от ЗУБ; Чл. 17 от Директива 2013/33/ЕС (Приемателната директива);

<sup>74</sup> Чл. 75 от ЗУБ (в редакция ДВ бр.52/2007 г.);

<sup>75</sup> Чл. 75, ал. 2 от ЗУБ;

---

държавата му по произход или с възможността да се ползва от закрилата на друга държава, чието гражданство би могъл да придобие, включително и дали молителят е упражнявал дейности, чиято единствена цел е да получи международна закрила. В този смисъл, точната и актуална информация за страната на произход на кандидата за закрила е от съществено значение за правилната оценка и решение по неговата молба. Наблюдението установи, че в 46% (90 мониториращи случая) през годината решенията по молбите за закрила са били основавани на актуална информация за държавата на произход, изготвена от ДАБ при коректно посочване на източниците на информацията. В 24% (48 мониториращи случая) посочената информация за държавата на произход е съответствала на диспозитива на издаденото решение. Въпреки това във всички мониториращи случаи посочената информация в значителната си част е съставлявала общи факти, данни и обстоятелства, които нямат връзка с конкретния случай и в този смисъл се явяват ирелевантни за правилното му решаване.

### 2.2.3. Фактически констатации

През 2016 г. едва в 16% (32 мониториращи случая) решенията по молбите за закрила идентифицират правилно основанията за предоставяне на закрила съгласно правните дефиниции на закона<sup>76</sup>, а само в 26% (52 мониториращи случая) актовете съдържат и разглеждат основните елементи на заявената бежанска история.

В 67% (131 мониториращи случая) фактите и обстоятелствата кореспондираха на правните изводи на акта. От друга страна обаче само в 16% (32 мониториращи случая) актовете изследват всички материалноправни въпроси.

В нито един от мониторираните случаи (0%) решенията не посочват ясно кои обстоятелства се приемат за установени и кои не в конкретния случай. Също така в нито един от мониторираните случаи (0%) решаващият орган не излага мотиви за причините да приеме обясненията на кандидата досежно неяснотите или противоречията в бежанската история за недостоверни, а това се прави бланкетно и голословно.

Подобрение в сравнение с миналите години има единствено досежно разпределянето на тежестта на доказване в бежанските производство.

Така, в 79% (155 мониториращи случая) тежестта на доказване е правилно определена и разпределена. В идентичен процент - 79% (155 мониториращи случая) принципът за тълкуване на съмнението в полза на бежанеца (*in dubio pro fugitivo*) е бил приложен на практика.

---

<sup>76</sup> Чл.8 и чл.9 от ЗУБ;

---

#### 2.2.4. Правни изводи

Наблюдението установи, че няма случаи, в които закрилата да е била отказана в противоречие със становището на интервюиста, провел процедурата по оценка на молбата за закрила.

В същото време като цяло само в 20% (40 мониториранни случая) при постановяване на решението е била налице правилна идентификация на наличието на основания по Конвенцията от 1951 г. за предоставяне на бежански статут и само в 14% (27 мониториранни случая) има правилно идентифициране на наличието на основания за предоставяне на хуманитарен статут.

Допълнително, едва в 7% (12 мониториранни случая) решението излага правилен анализ относно наличието на ефективна закрила в страната на произход или обичайно местоживееене. Неправилната правна квалификация на молбата за международна закрила, неразбирането на връзката между фактическите и правните констатации и алогичните и превратни изводи се очертават като един от най-съществените и значителни проблеми при оценката в производствата по ЗУБ и произнасянето на решения по същество.

#### 2.2.5. Правна помощ при връчване на отрицателни решения

През 2016г. правна помощ чрез представителство и съдействие на служебен или назначен от ДАБ по ЕБФ адвокат при връчване на отрицателни решения не е оказана в нито един от мониторираните случаи (0%).

Спазването на този правен стандарт е от съществено значение за достъпа до съд и реализацията на правото на кандидатите за закрила да организират своевременно и в срок своята защита против постановеното отрицателно решение по молбите им за закрила.

### 2.3. Съдопроизводства по бежански дела

#### 2.3.1. Общ профил

През 2016 г. бе проведено наблюдение на съдопроизводства по обжалване на отрицателни решения на общо 39 кандидати за закрила, от които 31 мъже, 5 жени, 2 придружени деца и 1 не придружено дете от следните държавите на произход:

- Ирак- 7
- Украйна-9
- Афганистан-5
- Сирия-1
- Иран-8
- Пакистан-1
- Мароко-1
- Ливан -1

- 
- Египет-1
  - Без гражданство-1
  - Гана-1
  - Руска федерация-1
  - Бангладеш-1
  - Либия-1

### 2.3.2. Равенство и недискриминация

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

### 2.3.3. Превод

В 82% (32 мониторираны случая) в наблюдаваните съдебны 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 мониторираны случая) назначените от списъка на съда преводачи са демонстрирали недостатъчно познаване на съответния чужд език или на българския език, или липса на познаване на съответните използвани специфичны правны термини, което създава затруднения в комуникацията между съда и жалбоподателя – кандидат за закрила.

### 2.3.4. Участие на прокуратурата

Наблюдението констатира участие на прокуратурата в съдебните заседания по бежанските съдопроизводства в 95% (37 мониторираны случая). В 59% (23 мониторираны случая) обаче участието на прокуратурата е формално, с очевидно непознаване на казуса по делото и без да се представя мотивирано становище по конкретната жалба или казус.

### 2.3.5. Процесуално представителство

Общо в 77% (30 мониторираны случая) от наблюдаваните случаи кандидатите за закрила участваха в наблюдаваните съдопроизводства със съдействието на процесуален представител.

На 5% (2 мониторираны случая) бе назначен служебен адвокат от съда по тяхна молба, а в 18% (7 мониторираны случая) кандидатите участваха в съдопроизводствата по тяхна жалба против отказ без процесуален представител.

---

В 7% (3 мониториращи случая) кандидатите за закрила участваха в наблюдаваните съдопроизводства със съдействието на адвокат, ангажиран от тях, които обаче демонстрираха формално отношение и неподготвеност за защита по делото. В останалите 69% (27 мониториращи случая) адвокатите в бежанските съдопроизводства демонстрираха предварителна подготовка по делото и представиха детайлни аргументи в подкрепа на жалбата против отказа на международна закрила.

Досежно резултатите от бежанските съдопроизводства през 2016 г. бяха наблюдавани общо 13 дела пред административните съдилища, от които 0 дела против решение за дъблински трансфер, 1 дело против отказ на закрила спрямо непридружени деца, 0 отказа в ускорено производство, 1 дело срещу решение по допустимостта на молбата. Общо бяха наблюдавани 37 дела по жалби срещу решения в производството по общия ред (13 дела на въззивна инстанция и 26 дела на касационна инстанция пред Върховния административен съд). От тях по 16 дела съдилищата постановиха отменителни решения и върнаха преписките на административния орган ДАБ с указания по приложението на производствените правила и материалния закон досежно предоставянето на международна закрила.

---

## Част Трета: Препоръки

**Препоръка 1.** Да се изготви предварителен месечен график на дежурните служители за почивните и празничните дни на съответния месец по териториални поделения на Държавна агенция за бежанците, който да се комуникира до другите държавни органи, които приемат молби за закрила.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 1:** При сегашните условия и настоящата бежанската ситуация ДАБ при МС има административен капацитет и работещ механизъм за извършване на производствените действия по молбите за закрила съгласно законовите изисквания. Към момента съществува режим на повикване, като при необходимост служителите в териториалните поделения могат да бъдат извикани през празничните и почивни дни за извършване на прием и регистрация на лица, търсещи закрила. Следва да бъде отбелязано, че в случаите, когато молбите за международна закрила се заявяват и подават пред друг държавен орган, различен от ДАБ при МС, извършването на регистрация на чужденците е възможно едва когато същите бъдат физически предадени в териториално поделение на Агенцията. В тази връзка, с оглед спазването на срока за регистрация, от значение е своевременното предаване на лицето в териториалните поделения на ДАБ при МС. Агенцията работи активно за доброто сътрудничество, взаимодействие и координация с останалите институции.

**Препоръка 2.** Да се осигури свободен достъп на кандидатите за закрила в рамките на работните дни от седмицата до регистратурите във всички териториални поделения на Държавната агенция за бежанците при изрично разписано работно време и при наличието на преводачи от основните говорими езици за улесняване на комуникацията, подаването и връчването на книжа и документи и получаването на индивидуална информация относно провежданите административнопроизводствени действия.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 2:** Към момента правата на кандидатите не са ограничени по никакъв начин. Съгласно член 29а от ЗУБ кандидатите за закрила или техни представители имат право да подадат молба за достъп до събраната информация, въз основа на която ще бъде взето решение, като информация не може да бъде предоставена само в изрично посочени в закона случаи. В тази връзка, няма пречка за получаване на индивидуална информация. Във всяко териториално поделение е създадена и организация за подаване и връчване на книжа и документи.

**Препоръка 3.** Да се изготвят и въведат в приложение стандартни оперативни процедури (СОП) за първоначална и последваща идентификация и препращане на уязвими категории лица, както и за определяне на кръга от отговорните административни органи и техните функции и задачи по подпомагането на тази категория лица.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 3:** Стандартните оперативни процедури се актуализират и предстои одобрението им, но липсват становищата на повечето държавни институции и НПО.

---

**Препоръка 4.** Да се създаде нормативно задължение за съставяне на протокол за събиране на представяните от кандидатите за закрила писмени и други доказателства.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 4:** Във връзка с препоръката да се създаде нормативно задължение за съставяне на протокол относно представяните от търсещия закрила писмени и други доказателства следва да се отбележи, че този въпрос е уреден в подзаконов нормативен акт, а именно в чл. 22 от Вътрешните правила за провеждане на производството по предоставяне на закрила в ДАБ при МС, утвърдени със заповед от 16.03.2016 г. В чл. 22, ал. 1, изрично е записано, че представените от кандидата документи, удостоверяващи неговата самоличност, се приемат с приемно-предавателен протокол.

**Препоръка 5.** Връчването на отрицателни решения по молби за закрила да се извършва задължително в присъствието на адвокат, който да предостави съвет и съдействие на кандидата за закрила за обжалване и достъп до съд.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 5:** Неоснователна е препоръката връчването на отрицателни решения по молби за закрила да се извършва задължително в присъствието на адвокат. Действително държавата следва да осигурява условия за получаване на правна защита на чужденците, търсещи международна закрила, но това не означава, че по време на извършването на процесуалните действия в административната фаза по разглеждането на молбата за международна закрила, включително връчването на издадения административен акт, задължително следва да присъства адвокат. Връчването на решенията, с които се отказва предоставянето на международна закрила не представляват случаи, при които по силата на закон задължително се предвижда адвокатска защита, резервен защитник или представителство. Такава се осигурява на лицето при поискване.

**Препоръка 6.** Да се разработят допълнителни въпроси във формуляра за регистрация, които да събират подробна информация за членове на семейството, роднини или близки в други държави-членки на ЕС, както и за даване на указания за представяне на документи за доказване на горните обстоятелства с цел спазване на сроковете по чл.21 от Регламент (ЕС) №614/2013 (Дъблин).

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 6:** Във връзка с направената препоръка следва да отбележим, че Приложение към регистрационния лист на кандидата е списък на членовете на семейството на лицето и тяхното местонахождение.

**Препоръка 7.** Да се предприемат необходимите мерки за непрекъснато осигуряване на преводачи от всички говорими от кандидатите езици във всички териториални поделения на Държавната агенция за бежанците, за да не се допуска превод по време на производството от страна на преводачи от език, който кандидата не разбира или с помощта на други кандидати за закрила.



---

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 7:** По отношение на направената препоръка, заявяваме, че ДАБ разполага с преводачи от езиците, използвани в основните страни на произход на търсещите закрила (арабски език, кюрдски език, английски език, дари/фарси, пашу). Практиката показва, че в случаи, когато ДАБ не разполага с преводач от даден език, такъв бива осигуряван с помощта на ЕСПОУ за по-големи групи от чужденци (напр. от/на тамилски и бенгалски език) или провеждането на видеоконферентна връзка при единични случаи (напр. от/на сомалийски език).

**Препоръка 8.** Да се създадат нормативни предпоставки за въвеждането на „специални условия“ или обособен център за настаняване на непридружените деца по време на провеждане на производство по международна закрила при режим за полагане на 24-часова грижа.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 8:** Подкрепяме въвеждането на „социална услуга“ регламентирана в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане и изграждането на център за настаняване на непридружени деца, извън приемателните центрове на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет.

**Препоръка 9.** Да се създадат условия и за осигуряване на достъп до системата на образование за непридружените деца в производство пред ДАБ, настанени извън семейна среда в други места за настаняване на малолетни и непълнолетни при специални условия съгласно ЗУБ.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 9:** В Държавната агенция за бежанците има създадени условия и е осигурен достъп на всички деца до системата на образование в България. Социалните експерти от дирекция СДА записват децата в държавните и общински училища. Присъстват на родителски срещи в училищата и при идентифицирани проблеми, работят за отстраняването им. Експерти от дирекция СДА са участвали в работна група през 2016 г. по разработване на Наредба за прием в държавните и общински училища на деца, търсещи и получили международна закрила, съвместно с представители на МОН и РУО. Предстои наредбата да бъде приета.

**Препоръка 10.** По отношение на непридружените деца, получили международна закрила да се въведе в Семейния кодекс и свързаните закони и подзаконни нормативни актове допълнителна хипотеза на настойничество и попечителство по право. Да се определи изрично и нормативно степента на лицата по пряка и съребрена линия, които попадат в хипотезата „роднини“, придружаващи търсещите закрила деца, както и определение за „обичай“ по хипотезата на §1, т.4 от Допълнителните разпоредби на ЗУБ.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 10:** Във връзка с предложението за въвеждане в Семейния кодекс на допълнителна хипотеза на настойничество и попечителство по право, съгласно която за непридружените малолетни и непълнолетни чужденци, получили международна закрила, да се прилагат различни правила от тези за другите деца, е необходимо сформирането на междуведомствена работна група, в рамките на която да бъде задълбочено анализирано практическото

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

**Препоръка 11.** 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, на другите лица от уязвими групи, както и на кандидатите за международна закрила по отношение на които производствата се провеждат в условия на задържане в центрове/помещения от затворен тип.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 11:** Във връзка с препоръката правната помощ, предоставяна по време на производствата по ЗУБ да бъде уредена в ЗУБ в съответствие с правилата на Директива 2013/32/ЕС и Директива 2013/33/ЕС, като изрично се въведе задължително осигуряване на представителството от адвокат на непридружените деца и на кандидатите за международна закрила, по отношение на които производствата се провеждат в условия на задържане, следва да се отбележи, че съгласно чл. 20 от Директива 2013/32/ЕС не е необходимо държавите членки да въведат задължително осигуряване на представителство от адвокат, а само да гарантират безплатната правна помощ и представителство при поискване. По отношение на непълнолетните непридружени чл. 25 от Директива 2013/32/ЕС изисква държавите членки да предприемат мерки при първа възможност, за да гарантират, че непридружаваният непълнолетен е представляван и му е оказана помощ, за да може да се възползва от правата си и да изпълни задълженията си, предвидени в директивата, като непридружаваното непълнолетно лице се информира незабавно за назначаването на представител.

В сегашната си редакция ЗУБ (чл. 58, ал.8) регламентира, че молителят не по-късно от 15 дни от подаването на молбата, трябва да бъде упътен на език, който разбира, относно реда за подаване на молбата, за процедурата, която ще се следва, и за неговите права и задължения, както и за организации, предоставящи правна и социална помощ на чужденци. Въпрос на лична преценка е дали чужденецът ще реши да се възползва от предоставените му права.

По отношение на гарантирането на висшия интерес на непълнолетните непридружени се прилага алинея 3 в чл.25 от ЗУБ, която урежда правомощията на представителя на малолетния или непълнолетния чужденец, включително и правомощието да предприема действия за осигуряване на правна помощ.

Следва да се отбележи, че съгласно Закона за правната помощ лица, търсещи международна закрила по реда на ЗУБ, могат да се ползват от правна помощ при подготовката на документи за завеждане на дело. Органи за правна помощ са Националното бюро за правна помощ и адвокатските съвети.

---

**Препоръка 12.** Да се въведе изискването за разпределение на делата на служебните защитници по бежански съдопроизводства по реда на Закона за правната помощ на принципа на налична подготовка и/или специализация по материята на бежанското право.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 12:** По отношение препоръката да се въведе изискването за разпределение на делата на служебните защитници по реда на Закона за правната помощ на принципа на специализация по съответната материя на правото, в това число и на бежанското право, следва да се отбележи, че ДАБ при МС не е компетентен орган за въвеждане на такова изискване и няма правомощия по отношение на този въпрос.

**Препоръка 13.** Съдопроизводства по жалби на непридружени деца, търсещи закрила да се насрочват и разглеждат по реда на бързите производства, за да се намали по отношение на тях периода на правна несигурност за съблюдаване на принципа за най-добрия интерес на детето.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 13:** ДАБ при МС не е компетентен орган и по отношение на препоръката свързана със съдопроизводства по жалби на непридружени деца, търсещи закрила, да се насрочват и разглеждат по реда на бързите производства, за да се намали периода на правна несигурност при съблюдаване на принципа за най-добрия интерес на детето. Следва да се отбележи, че до приключване на производството по обжалване на административен акт чужденците продължават да са в производство по предоставяне на закрила и поради това да се ползват от всички права по ЗУБ. В тази връзка висшият интерес на детето е гарантиран.

**Препоръка 14.** Да се разширят законодателно правомощията на решаващия съд за произнасяне по същество в бежанските съдопроизводства с възможност да се постанови предоставяне на съответния вид международна закрила при хипотезата на отмяна на незаконосъобразен индивидуален административен акт на Държавната агенция за бежанците с цел процесуална икономия и повишаване ефективността на съдебния контрол.

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 14:** Във връзка с препоръката да се разширят законодателно правомощията на решаващия съд за произнасяне по същество на молбата за закрила с възможност за предоставяне на съответния вид международна закрила при отмяна на незаконосъобразен акт, считаме, че към настоящия момент съществуват достатъчно гаранции за спазване на указанията на съда от страна на ДАБ при МС в случаите на отменителни решения. Предоставянето на статuti е законодателно уредено като прерогатив на изпълнителната власт.

**Препоръка 15.** Да се провеждат редовни обучения, тестове и атестация на служителите на Държавната агенция за бежанците, които провеждат производството и оценката на основателността на молбите за международна закрила с цел повишаване на качеството на постановяваните индивидуални административни актове (решения).

---

**Становище на Държавната агенция за бежанците по препоръка 15:** Служителите отговарящи за провеждане на производството за предоставяне на международна закрила имат съответно образование и преминават през обучения с цел подготовка за работните им задължения. Същевременно, служителите на ДАБ, в частност длъжностните лица от териториалните центрове участват периодично във вътрешни и външни обучения, организирани както от агенцията, така и от нейни партньори като ЕСПОУ, ВКБОУН, неправителствени организации. Всички служители на ДАБ задължително подлежат на периодична атестация от прекия ръководител съобразно ЗДСл. За служителите отговарящи за провеждане на производството за предоставяне на международна закрила са предвидени следните обучения и наблюдения през 2017 г.: изготвяне на насоки за държавите на произход при провеждане на процедура за предоставяне на международна закрила; осъществяване на мониторинг при провеждане на интервюта в териториалните поделения на ДАБ при МС; периодично извършване на обучения на всички интервюисти във връзка с правилното прилагане на материално- правните и процедурни норми; дъблинско производство- откриване на индикации за определяне на компетентна държава-членка; факти, обстоятелства, анализ и приложение н чл. 8 и чл. 9 от ЗУБ; съдебна практика (отменителни решения); отнемане и прекратяване на международна закрила; производство по допустимост на молбата за международна закрила; приложение на изключващи клаузи; вътрешно разселване; трета сигурна държава; индивидуални административни актове на ДАБ при МС- структура, правно основание, диспозитив; доказателства, доказателствени средства и оценка на доказателствата.

---

Програма за правна защита на бежанци и мигранти  
Български хелзинкски комитет

31 януари 2017г.