

О Т Ч Е Т Е Н Д О К Л А Д

на Дирекция „Качество на процедурата за международна закрила“

за проведената процедура за международна закрила за 2024 г.

Резюме:

- През 2024 г. се наблюдава 46% спад в броя на подадените молби за международна закрила. Най-голям процент от молбите за закрила през отчетния период са подадени от граждани на Сирия, Афганистан и Мароко.
- През 2024 г. са издадени общо **16 831** решения по молби за международна закрила. Решенията за **отказ от предоставяне на закрила (3 140)** са **най-големият брой** решения за отказ от 2017 г. насам.
- Издадени са **57** решения за **отнемане на предоставена международна закрила**.
- Общо **82%** от постановените съдебни актове по жалби по реда на ЗУБ са в полза на ДАБ при МС.
- Към 31.12.2024 г., лицата с предоставена временна закрила в Република България са общо **201 794**. В стартиралия в началото на 2024 г. процес на пререгистрация за временна закрила са пререгистрирани **44 400** чужденци.
- През 2024 г. са получени общо **15 993 бр. запитвания** за обратно приемане, поемане на отговорност и запитвания за информация по реда на Регламент (ЕС) 604/2013 г..
- Изменени са Вътрешните правила за провеждане на производството за предоставяне на международна закрила в ДАБ при МС и Правилника за настаняване в териториалните поделения на ДАБ.
- Създадена е организация за инкорпориране на Пакта за миграция и убежище.
- Изготвен проект и **прието Решение на Министерския съвет за одобряване на списък на сигурни страни на произход и трети сигурни страни за лица, подали молби за международна закрила**.
- Със Закона за допълнение на Закона за МВР, обнародван в Държавен вестник брой 33 от 12.04.2024 г. **охраната на териториалните поделения на ДАБ при МС беше възложена на Министерството на вътрешните работи (МВР)**.
- От Европейската комисия **официално беше закрыта Процедурата за нарушение № 2018/2123** относно неизпълнение на задължението на Република България съгласно конкретни разпоредби от Директива 2013/33/ЕС и Директива 2013/32/ЕС
- През м. септември 2024 г. в Официалния вестник на ЕС беше публикуван актуализиран списък с разрешенията за пребиваване, в който са включени и регистрационните карти на лица с предоставена временна закрила, които се издават от ДАБ при МС.

Съдържание

Информация, свързана с молби и решения по подадени от граждани на трети страни и лица без гражданство молби за предоставяне на международна закрила	5
Упражняване на контрол за законосъобразност на процедурата за международна закрила по молби, подадени от граждани на трети държави и лица без гражданство	8
Риск относно задължението на председателя на ДАБ при МС да се произнесе по подадена молба за международна закрила в установения срок	11
Усложнения, произтичащи от произнасяне на други органи на власт, необходими за оценката на молбата за международна закрила.....	11
Вероятност за укриване на кандидатите и неучастие в производството; Затруднения за връчване на съобщения и решения по реда на ЗУБ, когато лицата са в неизвестност.....	12
Недостатъчно изясняване на връзките между лицата при подадени молби за събиране с членове на семействата им	13
Трудности при оценяване сериозността на деянието по повод отнемане на международна закрила.....	14
Осъществяване на процесуално представителство по жалби по реда на ЗУБ.....	15
Териториалните поделения на ДАБ при МС	16
Временна закрила.....	19
Работа по позиции на държавата по дела, образувани пред Съда на ЕС	21
Дело С-718/24	21
Съединени дела С-758/24 [Alace] и С-759/24 [Canpelli]	22
Участие в анализа на националното законодателство с цел инкорпориране на разпоредбите от Пакта за миграция и убежище.....	23
Проект на ЗИД на ЗУБ, разработен и съгласуван през 2023 г.	25
Прилагане на разпоредбите на Регламент Дъблин.....	26
Концепция за създаване на база данни и дигитализация на производството за международна закрила в ДАБ при МС	31

През изминалата 2024 г. официално се постави дългоочакваното от Европейския съюз (ЕС) начало на мащабни реформи, свързани с Общата европейска система за убежище (ОЕСУ, Системата). Системата има за цел прилагане на единен подход от държавите относно общи стандарти в процедурите за предоставяне на убежище, унифицирани условия и процедури за прием и настаняване, определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа дадена молба за международна закрила, както и гарантиране съпоставимостта на правата на лицата, на които е предоставена международна закрила. Независимо от напредъка, постигнат по отношение на развиването на ОЕСУ, с цел преодоляване различията между държавите по отношение на процедурите и условията на приемане на кандидатите, процента на признаване и вида на предоставяната международна закрила, през юни 2024 г. влезе в сила Пактът за миграцията и убежището (Пактът). Пактът, който обхваща една директива и девет регламента, представлява законодателната рамка на ЕС за управление на миграцията и процесите по приемане на граждани на трети държави и лица без гражданство в дългосрочен план, особено когато държавите са изправени пред значителен миграционен натиск и когато защитават външните граници на Съюза. Предвидено е десетте законодателни акта от Пакта да проявят правния си ефект след 12 юни 2026 г. Дотогава държавите членки са задължени да адаптират съответно националните си закони към новото европейско законодателство. Ангажиментът държавите да обезпечат прилагането на документите от Пакта се оценява като обоснован по време предвид динамиката, регистрирана от международните институции и организации по отношение на миграционните процеси през последните години.

Според Европейската система за информация и разрешаване на пътуванията (ETIAS) през първите седем месеца за 2024 г. се наблюдава променяща се миграционна обстановка в ЕС. Европейската агенция за гранична и брегова охрана Frontex, е отчетла значително намаляване на незаконните преминавания на границите на ЕС. През посочения период броят на засечените пресичания е намалял с 36% в сравнение със същия период на 2023 г. Този спад е особено изразен в две ключови области: Маршрутът на Западните Балкани отбелязва спад от 75%, а Централносредиземноморският маршрут претърпява спад от 64%, въпреки че остава най-активният път към ЕС. В същото време други маршрути са претърпели увеличения на пресичанията на границите на ЕС: Така например Западноафриканският маршрут, водещ до Канарските острови е отбелязал увеличение от 154% с над 21 600 пристигания. Маршрутът от Източното Средиземноморие е вторият най-активно използван с пристигания с 57% до почти 29 700. Източните сухопътни граници също са отбелязали значително увеличение от 195% до около 9 500 пристигания. Маршрутът на Ламанша през първите седем месеца на 2024 г. показал 22% увеличение, достигайки 33 183 регистрирани пристигания. Тези цифри подчертават променливия характер на миграционните модели, съответно според ETIAS, хората, които искат да влязат в ЕС, се адаптират към променящите се обстоятелства и граничния контрол.

Въпреки отчитането на намаление на незаконните преминавания през първото полугодие за 2024 г., според данни на Евростат броят на хората под временна закрила – алтернативен способ за закрила, заложен в ОЕСУ, достига нови високи нива. Към 30

юни 2024 г. приблизително 4,3 милиона граждани на държави извън ЕС, напуснали Украйна поради руската агресия, са получили статут на временна закрила.

Конфликтите и нестабилността в различни региони продължават да тласкат граждани на трети страни и лица без гражданство към търсене на по-добри и сигурни условия на живот. Това подчертава продължаващия глобален характер на миграционния натиск към Европа.

Сериозна по мащаб е войната между държавата Израел и въоръжената групировка Хамас в Ивицата Газа. По отношение на Сирийската арабска република от м. декември 2024 г. се отбелязва промяна в общата ситуация, придружена с условия за политически преход, чуждестранна готовност за работа с новите управляващи и ангажимент на ООН да подкрепя Сирия през преходния период. С това, декември 2024 г. бележи етап в историята на страната с възможност за възстановяване на района и връщането му към сравнително нормални условия на живот.

Променящата се миграционна ситуация в ЕС се отразява върху системите за убежище на държавите, които приемат както чужденци, ползващи се от временна закрила, така и чужди граждани, които търсят международна закрила в по-дългосрочен план. В такава променяща се миграционна обстановка продължи и работата на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (ДАБ при МС), съвместно с редица други институции и организации.

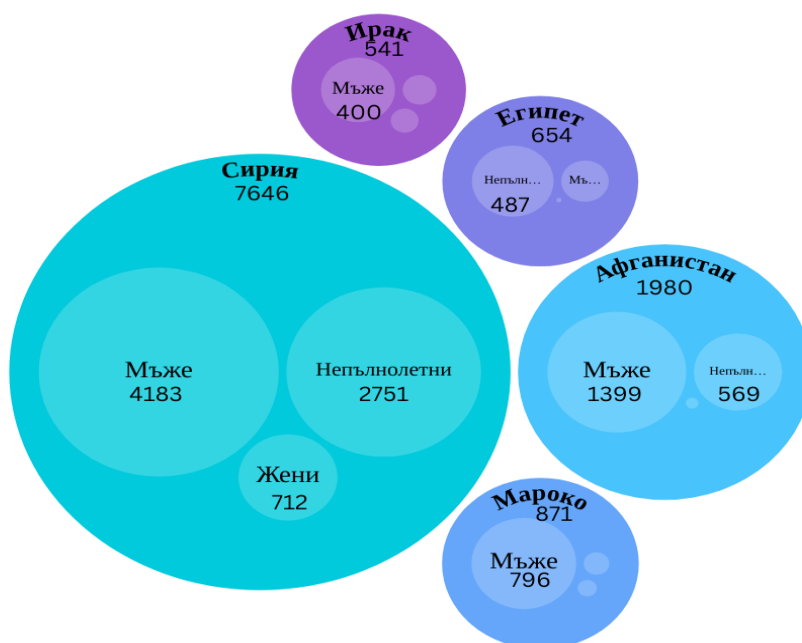
Дирекция „Качество на процедурата за международна закрила“ (КПМЗ) наложи сравним по динамика подход за упражняване на методическо ръководство и контрол по отношение на процедурата за международна закрила. В обхвата на функционалните характеристики на дирекцията попадат основополагащи за институцията правомощия на председателя на ДАБ при МС, произтичащи от закона. Дирекция КПМЗ, чиято основна функция е да подпомага Председателя на ДАБ при МС в процеса по преглед и оценка на молбите за международна закрила, бележи приноса на администрацията през 2024 г. в следните направления: упражняване на контрол за законосъобразност на процедурата за международна закрила по молби, подадени от граждани на трети държави и лица без гражданство; провеждане на производството по глава шеста, раздел Іа от ЗУБ; осъществяване на процесуално представителство; изработване на позиции на държавата по дела, образувани пред Съда на ЕС; участие в анализа за съответствие на националния закон с разпоредбите на Пакта с цел инкорпориране на директивата и осигуряване прилагането на регламентите; изразяване на становища по проекти на нормативни актове и разработване на проекти на нормативни актове и вътрешноинституционални правила.

Информация, свързана с молби и решения по подадени от граждани на трети страни и лица без гражданство молби за предоставяне на международна закрила

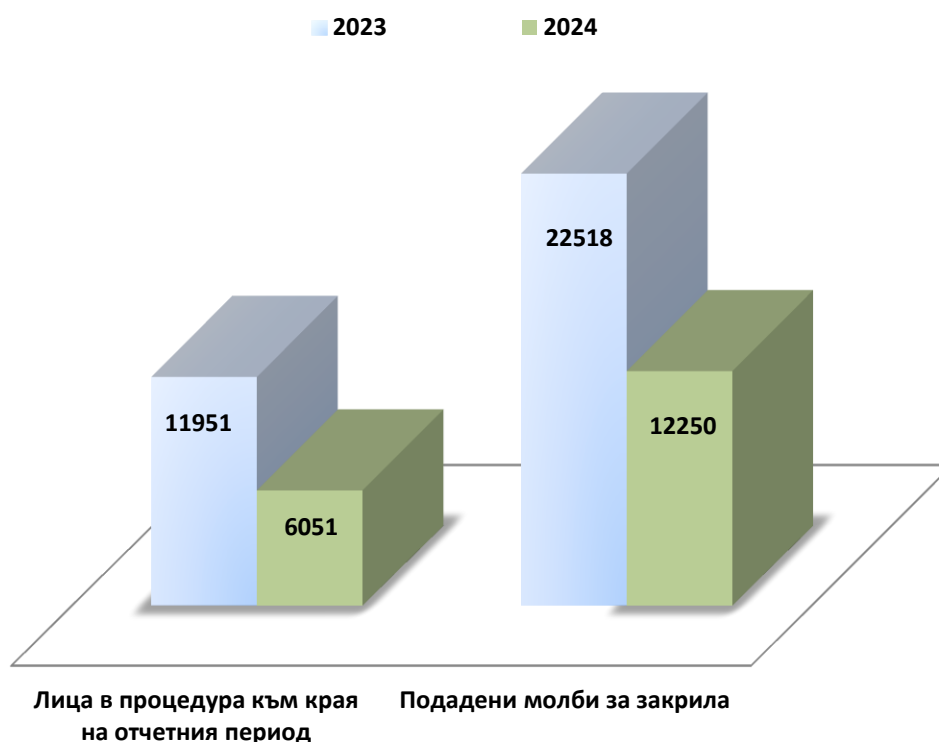
През изминалата 2024 г. беше очевиден драстичният спад в общия брой молби за международна закрила подадени от граждани на трети страни и лица без гражданство. За разлика от изминалата 2023 г., когато молбите за международна закрила достигнаха общо 22 518 бр., то през 2024 г. същият е с 46% по-малко - 12 250 бр. Значителен е спадът от молби за закрила, подадени от граждани на Афганистан – докато за 2023 г. общо 5 906 афганистански граждани са потърсили закрила у нас, то за 2024 г. подадените молби за международна закрила са едва 1980. За сметка на това, обаче, драстично нарасна броят на граждани на Египет, потърсили закрила в страната – от 184 за 2023 г. до 654 за 2024 г. Голяма част от тях (общо 483) са регистрирани и като непридружени непълнолетни лица като се затвърждава тенденцията, установена и през първото шестмесечие на годината относно чувствителното покачване на броя египетски деца, търсещи закрила у нас.

Почти двойно е спаднал общият брой непридружени непълнолетни лица потърсили закрила в Република България – от 3 843 през 2023 г. до 2 601 през 2024 г. Въпреки това, голяма част от регистрираните деца напускат самоволно териториалните поделения на ДАБ при МС – само за 2024 г. са издадени общо 2 457 решения за прекратяване на производствата на непридружени непълнолетни лица.

Подадени молби за 2024 по националност



Към 31.12.2024 г. лицата в процедура са общо 6 051 бр. като се затвърждава тенденцията за по-бързо обработване на административните дела и техническото приключване на висящи производства в системите на ДАБ при МС. Драстичният спад на лицата с неприключени производства се дължи и на добрата организация на ръководно и експертно ниво в териториалните поделения по отношение на обучението на новоназначените служители на трудово правоотношение по програма, финансирана от Фонд „Убежище, миграция, интеграция“ (ФУМИ), които успяха да поемат голяма част от техническите дейности, които се извършват в териториалните поделения.



Въпреки това, предвид предстоящите промени с Пакта за убежище и миграция и допълнителните изисквания и дейности е силно необходимо да се предвидят допълнителни работни места, за да се осигури безпроблемно протичане на процесите. С новите регламенти се вмениява задължение на държавите-членки да осигурят необходимия финансов, човешки и технически ресурс, за да не се поставя системата за убежище на ЕС под риск.

За цялата 2024 г. Председателят на ДАБ при МС е предоставил международна закрила на общо 4 950 лица – издадени са 56 решения за предоставяне на хуманитарен статут и 4 894 решения за предоставяне на хуманитарен статут. В тази връзка от страна на дирекция КПМЗ са съгласувани общо 6 254 заявления за издаване на български документи за самоличност на лица с предоставена международна закрила. От страна на дирекцията са изготвени и над 250 удостоверителни документа за лица, получили международна закрила, които да послужат пред различни институции в Република България.

Информация за лицата, потърсили закрила и за взетите през първите тримесечия на 2023 г. и 2024 г. решения						
Период	Брой лица, потърсили закрила	Предоставен статут на бежанец	Предоставен хуманитарен статут	Отказ	Прекратено производство	Общ брой решения
2023 г.	22 518	106	5 682	2 950	16 211	24 949
2024 г.	12 250	56	4 894	3 141	7 299	15 390

През 2024 г. общо 75 лица са настанени в помещение от затворен тип към ДАБ при МС поради наличие на основания по реда на чл. 45б от ЗУБ - представляват заплахата за обществения ред и националната сигурност; самоличността им не може да бъде безспорно установена или с действията си системно са нарушили правилника за настаняване в териториалните поделения на Агенцията, което е поставило в риск обществения ред и сигурността на настанените и служителите в местата за настаняване на ДАБ при МС.

ДРУГ ВИД РЕШЕНИЯ	2024 г.	2023 г.
Брой лица с решение за отнемане на временна закрила	2	15
Брой лица с решение за отнемане на хуманитарен статут	50	20
Брой лица с решение за отнемане на статут на бежанец	7	0
Брой лица с решение за прекратяване на хуманитарен статут	111	115
Брой лица с решение за прекратяване на статут на бежанец	32	51
Очевидна фактическа грешка	119	103
Брой лица с разрешение за събиране на семейство	1 048	1 166
Брой лица с отказ от събиране на семейство	70	49
ОБЩ БРОЙ РЕШЕНИЯ	1 439	1 558

Във връзка със забелязаната през първото шестмесечие на 2024 г. тенденция за нарастване на броя на решения за поправка на очевидни фактически грешки (ОФГ), от страна на дирекция КПМЗ бяха предприети действия по завишаване на контрола при прегледа на личните данни в проекторешенията като въпреки запазилия се висок брой решения за поправка на ОФГ, се установи, **че докато за периода януари-юни 2024 г. броят им е бил 72, то за юли-декември 2024 г. броят им е спаднал до 47.** От страна на дирекцията продължават усилията за осъществяване на стриктен контрол с оглед недопускането на технически грешки. Продължава тенденцията, отбелязана и в шестмесечния доклад на дирекцията, лица с предоставена международна закрила да се установяват в други държави-членки на ЕС и да подават молби до ДАБ при МС за отказ от предоставената им в Република България закрила. Както беше отбелязано, **в повечето случаи, лицата с прекратена международна закрила подлежат на връщане по реда на Регламент № (ЕС) 604/2013 на Европейския парламент и на Съвет (Регламент Дъблин) и при осъщественото им прехвърляне на територията на страната, същите се предават на структурите на МВР за последващото им извеждане от Република България.**

Упражняване на контрол за законосъобразност на процедурата за международна закрила по молби, подадени от граждани на трети държави и лица без гражданство

Изложените статистически данни представляват цифровото изражение на сложно структурирана административна процедура за международна закрила на граждани на трети държави и лица без гражданство. Тази процедура обхваща поредица от административни производства, основани на процес по преглед, анализ и оценка на обстоятелства и факти, които задават мотивите на индивидуалните административни актове, предвидени в закона.

Почти всички административни производства, установени от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) подлежат на оперативен контрол за законосъобразност, който се упражнява чрез дирекция КПМЗ, с изключение на производствата, провеждани пряко от държавни служители, които по силата на индивидуален административен акт, упражняват функциите на решаващ орган, съгласно регламент на ЕС.

Оперативният контрол за законосъобразност, упражняван чрез дирекция КПМЗ обхваща преглед по документи и извършване на проверки на място в териториалните центрове, където се регистрират молбите и се водят производствата за международна закрила.

През отчетния период служителите от дирекция КПМЗ са извършвали проверки на място във всички териториални поделения на ДАБ при МС. От страна на служителите в дирекцията се прегледаха, провериха и анализираха всички административни дела със становища на интервюиращите органи. В случаи на констатирани несъответствия със закона бяха давани указания до интервюиращите

органи с насоки за водене на съответното производство. Интервюиращият орган е натоварен с функционалните характеристики на законоустановен институт и администрираща производството фигура. Тази институционалност прави работата му ключова относно законосъобразността и стабилитета на индивидуалните административни актове, с които завършват производствата по ЗУБ. Издаването на индивидуален административен акт, съгласно закона, може да бъде от компетентността или на самия интервюиращ орган (каквото е решението, постановявано в резултат на приложена ускорена процедура), или от компетентността на председателя на ДАБ при МС (каквито са решенията относно международната закрила).

В своята работа през годината дирекцията се ръководеше от основополагащите за европейската система за убежище принципи като търсеше баланса между тях. **Изразяваните становища се позоваваха на принципи като запазване целостта на семейството, висшия интерес на детето, защита на установения обществен ред и сигурност, съпричастност към бежанските истории и уязвимите групи, солидарност между държавите.** На тази основа особени затруднения при оценките на молбите възникваха поради лишаване на компетентния орган от правото да получи достоверна информация или документи във връзка със самоличността на кандидатите. Повече от чуждите граждани, които влизат на границата на ЕС не носят документи за самоличност и представят противоречиви данни относно личността и гражданския си статус. Често например едно и също лице е регистрирано с различни националности в различни държави членки или представя противоречива информация относно семейното си положение в различни етапи на производството.

При непренебрежима част от административните преписки беше често констатирана и противоречива, очевидно невярна или очевидно недостоверна информация предоставяна от кандидатите, което е довело административния орган до съмнения относно убедителността на молбата за закрила.

Други затруднения в хода на административното производство възникваха от неяснотите за фактическо прилагане на институтите настойничество и попечителство, уредени в Семейния кодекс, което пречеше на връчването на актове и съобщения на кандидати поставени под запрещение със съдебен акт. Въпросът е особено чувствителен поради уязвимостта на групата, в която попадат такива кандидати, за които по закон за тях се прилагат специални процедурни гаранции.

През последните близо десет години, белязани от няколко миграционни кризи, от страна на ДАБ при МС беше възприет общ подход за разглеждане на молбите за международна закрила на сирийски граждани като явно основателни. Във връзка с необходимостта от преценка на всички относими факти, свързани с държавите по произход на кандидати за международна закрила, ДАБ при МС извърши детайлен анализ на настоящата ситуация със сигурността в Сирийската арабска република, която е основната страна на произход на търсещи закрила лица в Република България. Съобразно изводите от анализа, настоящето обществено-политическо положение в Сирия е значително променено в сравнение със ситуацията в периода 2012 – средата на 2023 година и понастоящем в страната има райони, на чиято територия насилието не достига степен на безогледност, която да обуславя ipso facto предоставяне на

международна закрила (по-конкретно на хуманитарен статут) на основание чл. 9, ал. 1, т. 3 от ЗУБ. Преценката на ДАБ при МС за липса на безогледно насилие на по-голямата част от територията на Сирия се основава на редица източници, основно място сред които заемат докладите за ситуацията със сигурността в Сирия на Агенцията на ЕС за убежището (АЕСУ), Насоките за Сирия като страна на произход, публикувани от същата европейска институция, както и брошурите на американската неправителствена организация The Carter Center.

Освен преценката на ситуацията в страната на произход, другите основни доказателства в процедурата за международна закрила са лични или други документи, евентуално предоставени от молителя, както и личния разказ (т.нар. „бежанска история“) относно причините, поради които е напуснал страната си на произход и не желае да се завърне там. Огромна част от кандидатите за закрила от Сирия не разполагат или по друга причина не предоставят документи за самоличност, а в бежанските истории масово се изтъкват икономически и/или финансови причини като мотиви за напускане на Сирия. Има и случаи на непълнолетни лица, които в хода на проведените с тях интервюта заявяват, че са били изпратени в България, за да получат закрила, която впоследствие да им даде право на процедура за събиране на семейство. Съгласно споменатите Насоки на АЕСУ за Сирия, преценката за „безогледно насилие“ се извършва в съответствие с т.нар. Скала на Елгафаджи и съществува обратно-пропорционална зависимост между степента на безогледно насилие на дадена територия и степента, в която всеки молител трябва да докаже, че той лично е или би могъл да претърпи тежки посегателства по причина на въпросното насилие.

Скалата на Елгафаджи е дефинирана в решение на Съда на ЕС по дело C-465/07 от 17 февруари 2009 година и същата се използва за преценка относно безогледността на насилието в дадена страна на произход и от българските административните съдилища при дела, образувани по жалби срещу решения на председателя на ДАБ за отказ от предоставяне на закрила.

В съответствие с извода на ДАБ за липса на безогледно насилие на преобладаващата част от територията на Сирия и предвид ниското ниво на лични елементи, които да обуславят предоставяне на закрила на сирийски граждани, Агенцията прилага ясно изразен индивидуален подход при разглеждане на молбите за закрила на кандидати от Сирия.

През отчетния период **служителите от специализираната администрация на ДАБ при МС (дирекция КПМЗ и дирекция „Международна дейност“ (МД)) провеждаха редица обучения на служителите от териториалните подразделения.** Обучения бяха изнесени както за новоназначени служители, така и на дългогодишни служители с цел уеднаквяване на практиката на териториалните подразделения, анализ и необходимост от подобряване на становищата на интервюиращите органи, с оглед наблюдаваната и анализирана съдебна практика във връзка с прилагането на ЗУБ. **Специално обучение беше извършено от дирекция „Международна дейност“ след приемането на Решение № 247 на Министерски съвет от 03.04.2024 г., с което се утвърди списъка на сигурни страни на произход и трети сигурни страни за лицата, подали молби за международна закрила.** Съгласно разпоредбите на ЗУБ (чл. 13, ал. 1, т. 13 и т. 14), молба за закрила може да бъде отхвърлена като явно

неоснователна в случай, че чужденецът идва от сигурна държава по произход или идва от трета сигурна държава, при условие че ще бъде приет в нея. Служителите на дирекция МД периодично провеждат обучения, на които се представя актуалната обстановка в Близкия изток с цел да се повиши осведомеността на администрацията на ДАБ при МС, да се извърши анализ на ситуацията на база последните развития и евентуалните миграционни потоци, които могат да достигнат до територията на Република България.

Дирекция КПМЗ, отчитайки многообразието от специфични познания, на които интервюиращият орган следва да разчита, даваше ежедневни насоки за воденото на административните преписки при максимална натовареност на служителите си. **Тези насоки, формулирани в конкретни докладни записки по всяка една преписка, през 2024 г. разглеждаха следните основни рискове за производството по ЗУБ, а именно:**

Риск относно неизпълнение на задължението на председателя на ДАБ при МС да се произнесе по подадена молба за международна закрила в установения срок

При прегледа на административните преписки, от дирекция КПМЗ бяха констатирани поредица забавяния в административните действия на интервюиращите органи от териториалните поделения с вероятност да доведат до пропуски относно сроковете за произнасяне по ЗУБ. Предприети бяха незабавни мерки за минимизиране на риска посредством указания относно сроковете за провеждане на интервюта с търсещите закрила лица и произнасянето на интервюиращия орган със становище в заложените в закона срокове. За всеки конкретен случай писмено бяха разяснявани последиците от забавяне на производството, както по отношение устойчивостта на крайния индивидуален административен акт, така и по отношение функционалността на националната система за международна закрила. Беше напоменено на водещите административното производство да използват законоустановената възможност за продължаване на срока за произнасяне, основано на мотивирано становище от страна на интервюиращия орган.

Усложнения, произтичащи от произнасяне на други органи на власт, необходими за оценката на молбата за международна закрила

В тази категория рискове попадат основно хипотезата по чл. 58, ал. 10 от ЗУБ, свързана с писмените становища от Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), изразявани в производството по ЗУБ относно констатирана заплаха за националната сигурност от страна на конкретен кандидат за международна закрила. Позовавайки се на съдебната практика, дирекция КПМЗ аргументира писмено необходимостта ДАНС да мотивира становищата си пред председателя на ДАБ в

случаите, когато съдържат възражения за предоставяне на статут. В последователната си практика Съдът на ЕС разглежда като недопустимо всяко отхвърляне на молба за международна закрила, основано на причини, свързани със заплахата за националната сигурност, когато това отхвърляне се е позовавало на немотивирано възражение от специализиран орган по национална сигурност. Според националния съд председателят на ДАБ е органът, който прави оценка на всички релевантни факти и обстоятелства. В решението му следва свободно да бъде преценявано дали съображения, свързани с националната сигурност трябва да доведат до отказ от предоставяне на международна закрила. Това, според съда, изключва произнасянето по молби за международна закрила в условия на обвързана компетентност с други органи, участващи в производствата по ЗУБ. На основата на тези съображения през годината бяха формулирани поредица указания относно проекта на решение, изготвян от интервюиращия орган. Указанията разглеждаха за подходящо, когато се позовава на становището на ДАНС, решението на председателя на ДАБ да посочва незасекретените елементи на становището - съответната приложима разпоредба, на която е основано възражението на ДАНС и нейното съдържание, цитирано като състав на деяние. Отделно, за да бъдат подпомогнати служителите в териториалните поделения, от страна на дирекция КПМЗ бяха положени усилия за установяване практика ДАНС, при строго спазване на разпоредбите на Закона за защита на класифицираната информация, да посочва пред председателя на ДАБ аргументите към всяко свое становище, съдържащо възражения за предоставяне на международна закрила.

Вероятност за укриване на кандидатите и неучастие в производството; Затруднения за връчване на съобщения и решения по реда на ЗУБ, когато лицата са в неизвестност

През годината продължиха случаите, при които чужденци, подали молби за международна закрила, не бяха установени в териториалните поделения или на посочените от тях адреси (поради укриване, променен адрес или временно напускане на адреса по местоживеее без да информират компетентните органи) към датата на произнасяне по молбите им или по други техни искания. Самоволното напускане, придружено с липса на информация относно местонахождението на кандидатите, особено в случаите, когато се завръщат след дълго време или когато не се завръщат, води до риск относно участието им в производството, особено преди с тях да е проведено интервю. Предвид целта на закона, включително по аргумент от чл.45а и чл. 45б от ЗУБ, присъствието на кандидата е необходимо за разглеждане по същество на молбата за предоставяне на международна закрила. За преодоляване пречките за довършване на производството бяха давани последователни указания към интервюиращите органи относно методите за идентифициране и обосноваване на риска от укриване и мерките, произтичащи от ЗУБ, които да бъдат приложени за осигуряване участието на кандидатите в административното производство. На основата на

европейските правни норми, които разясняват института „риск от укриване“ на интервюиращите органи беше указан и обхвата на понятието укриване.

Отсъствието на чужденците затруднява надлежното връчване на актовете и съобщенията, които ги засягат. В някои от случаите ненадлежно упражненото връчване дори доведе до съдебна отмяна на иначе обосновани и законосъобразно постановени индивидуални административни актове. **За преодоляване на подобни нежелани ефекти върху производството, беше изработен механизъм за връчване на съобщения при условията и по реда на чл. 18 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), когато специалните възможности по ЗУБ са изчерпани. Промените бяха въведени със заповед на Председателя на ДАБ при МС във Вътрешните правила за провеждане на процедурата по международна закрила. С оглед подобряване качеството на процедурата, във Вътрешните правила бяха добавени и образци на поканите за интервю с превод на най-често срещаните езици на търсещите закрила лица – препоръка от Доклада за 2023 г. относно наблюдението на процедурата по ЗУБ на Българския Хелзински комитет (БХК).**

Недостатъчно изясняване на връзките между лицата при подадени молби за събиране с членове на семействата им

При част от административните преписки, разглеждани през годината от дирекция КПМЗ се наблюдаваше **недостатъчно за крайната оценка обследване на връзките в семейството чието събиране се иска на територията на Република България.** На интервюиращите органи бяха давани указания относно това как да приложат закона относно връзките между съпрузите или с децата, вкл. родители, братя и сестри на кандидата по молба, с която иска да се събере със семейството си. Беше разяснявано в кои случаи братята или сестрите, в изключение на правилото, могат да бъдат разглеждани като членове на семейство; бяха формулирани и конкретни въпроси в помощ на водещия производството, които да бъдат задавани на получилите международна закрила, за да бъдат изяснени връзките им с членовете на техните семейства; бяха давани и насоки, основани на международната практика, за формиране на преценки относно дълготрайността и стабилността на връзката между съпрузите.

Поредица от сложни казуси възникваха при **съмнение относно полигамни връзки на кандидати, идващи от държави чиито правни системи допускат наличие на повече от един брак.** В подобни случаи се даваха указания връзките между съпрузите да бъдат изследвани допълнително, за да бъде формирана преценка относно решението за допускане на събиране по молби за събиране със семейства.

При изясняване на фактите и обстоятелствата в конкретния случай, интервюиращите органи бяха насочвани да обсъждат в проектите на решения нормите по чл.34, ал.3, т.2 от ЗУБ вр. §1, т. 3, б. „а“ от Допълнителните разпоредби на ЗУБ (относно хипотезите на многобрачие и стабилността на съпругеските връзки, както и с оглед използваната дума „съпруг“ ед. ч.). които възпроизвеждат правила от ДИРЕКТИВА 2003/86/ЕО. За целите на указанията относно оценките на молбите в случаите на съмнения относно наличие на полигамни бракове се използваше

референтна практика по директивата, свързана с многобрачието в областта на миграцията и бежанците. Отделно се отчитаха заключения на чужди юрисдикции. Например в свое заключение от 2009 г. (13 ноември 2009, С9 317335-1/2008), австрийският съд твърди, че въпреки наличието на разпоредба, в австрийския закон, която в своята същност признава полигамните бракове, тези бракове противоречат на установения в Австрия обществен ред.

Трудности при оценяване сериозността на деянието по повод отнемане на международна закрила

При прегледа на административни преписки по образуваните производства за отнемане на международна закрила по реда на чл. 78 от ЗУБ, често бяха констатирани недостатъци на обосновките в приложените проекторешения за отнемане на предоставена международна закрила. Особено изразени бяха тези недостатъци при оценката на интервюиращите органи относно сериозността на деянието с оглед неговата пропорционалност с личната степен на обществена опасност. С цел преодоляване риска за стабилността на крайния индивидуален административен акт беше обстойно работено по всяка една преписка, включително чрез писмени насоки и индивидуални срещи с интервюиращи органи. **На основата на трайна съдебна и международна практика беше разяснявано прилагането на институти, като „обществена и национална сигурност“, „сериозност на престъплението“, „лична степен на обществена опасност“, „пропорционалност на наложената принудителна мярка спрямо личната опасност на дееца за обществото“.** При произнасянето по основателността за отнемане на международна закрила от водещите производството органи следва да бъде съобразявана и приложимата съдебна практика. Например съгласно Решение на СЕС по дело С-369/17, чл. 17 пар. 1 от Директива 2011/95 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година (транспониран в чл. 12 от ЗУБ) трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска наказанието, предвидено за дадено престъпление да бъде единственият критерий, въз основа на който лицето, получило закрила се счита за „извършило тежко престъпление“. **Това означава, че при вземане на решения за отнемане на международна закрила е необходимо да се изследват подробно и изградените от чужденците социални, семейни и трудови връзки.** Според съда на ЕС, не е изключено след преценка на всички релевантни обстоятелства да се констатира, че лицата представляват действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за общественения ред дори само поради наличието на убедителни данни, че те възнамеряват да извършат противозаконно деяние. Това означава да се установи дали може да се направи обосновано предположение, че лицата са се възползвали от статута си и правата, които произтичат от този статут, за да извършат деяния в нарушение на националния закон на държавата, която им е предоставила закрила.

През годината от дирекция КПМЗ бяха извършвани и периодични проверки на място в териториалните поделения на ДАБ, където се провеждат производствата по ЗУБ. Целта на проверките беше да бъдат своевременно отстранявани пропуски на

производството преди изготвяне на проекторешенията. Резултатите от проверките бяха отразявани в протоколи и доклади и, по предложение на дирекцията, по тях бяха разработвани мерки за оптимизиране на работния процес.

В допълнение, всички останали съпътстващи производства или дейности, изброени в чл. 48 от ЗУБ, като част от правомощията на председателя, се провеждат пряко от или с водещото участие на служители на дирекцията.

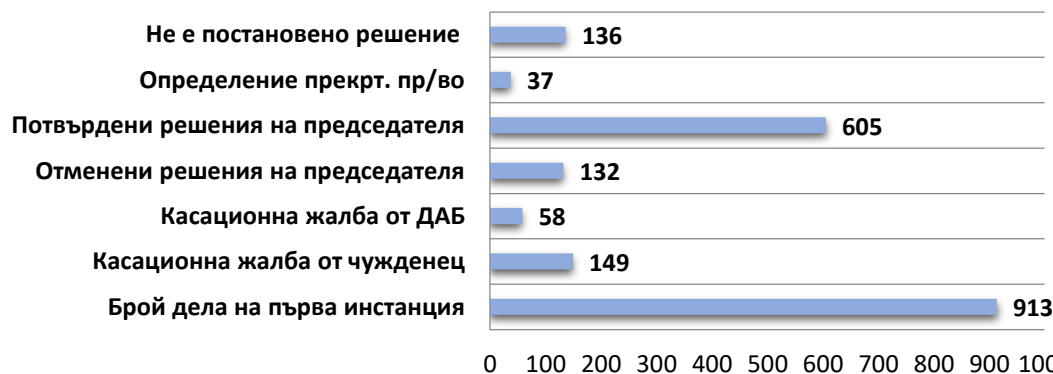
В процеса по наблюдаване на работата по административните преписки през годината, дирекция КПМЗ констатира значително минимизиране на риска за законосъобразността на производствата по ЗУБ, което преценява като пряк резултат от даваните насоки и указания в хода на методическото си ръководство. Този резултат е особено изразен от обстоятелството, че процедурата по оценяване молбите за международна закрила има отражения във всички сфери на обществения живот и като такава изисква прилагане на разнородни специфични познания с фокус върху детайли и умения за анализ.

Осъществяване на процесуално представителство по жалби по реда на ЗУБ

Във връзка с осъществяването на процесуалното представителство, през отчетния период юрисконсултите от териториалните поделения на ДАБ при МС и дирекция КПМЗ се явиха на общо 1 084 дела пред първа и втора инстанция, респ. Административен съд по настоящ адрес на търсещите закрила лица и Върховен административен съд (ВАС). Към 31.12.2024 г. съдилищата в страната са се произнесли с 737 решения, 605 от които (82%) са в полза на ДАБ при МС, а 132 са в полза на чужденеца, обжалвал решението на председателя. Общо три от обжалваните решения са обявени за нищожни от административните съдилища в страната.

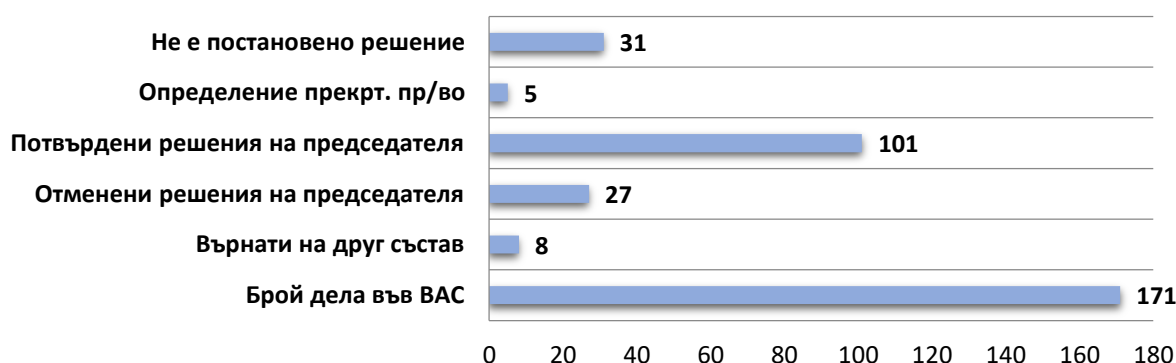
Във връзка със съдебните решения, с които се отменят издадените от председателя на ДАБ индивидуални административни актове, са изготвени и подадени 58 касационни жалби от юрисконсултите в ДАБ при МС. От страна на ДАБ при МС е изготвена и молба до първоинстанционен съд за отмяна на влязло в сила решение по реда на чл. 239, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, предвид настъпили нови обстоятелства от съществено значение на делото.

Дела на първа инстанция



През изминалата 2024 г. ВАС е постановил общо **136** решения, **101** от които са в полза на председателя на ДАБ, а **27** са в полза на чужденеца, като решенията на председателя на ДАБ са окончателно отменени и в тази връзка са изготвени писмени указания към интервюиращия орган. **Осем** от делата са върнати на първа инстанция за разглеждане от друг съдебен състав и ново произнасяне. Подробен анализ на съдебната практика на първоинстанционните съдилища и ВАС ще бъде изготвен и публикуван в съответствие със заложените цели на ДАБ при МС за 2024 г.

Върховен административен съд



Териториалните поделения на ДАБ при МС

Със Закона за допълнение на Закона за МВР, обнародван в Държавен вестник брой 33 от 12.04.2024 г. охраната на териториалните поделения на ДАБ при МС беше възложена на Министерството на вътрешните работи (МВР). Допълнението на Закона за МВР е обнародвано и влязло в сила. Съгласно сега действащото законодателство, към настоящия момент охраната на териториалните поделения на ДАБ при МС е задължение на МВР. През изминалата 2024 г. в поредица от писма ДАБ при МС отправи запитвания към МВР и към Министерския съвет на Република България относно организацията и период, в който Министерството ще започне осъществяване на охраната на цетровете на ДАБ при МС. С официална кореспонденция ДАБ при МС беше информирана, че Министерството ще е в състояние да поеме охраната на териториалните поделения на ДАБ при МС след м. септември 2025 г. В Закона за МВР не е предвиден текст, който да позволява на Министерството да откаже или отложи поемането на функциите по охрана на териториалните поделения на ДАБ при МС, но въпреки това, към края на отчетния период в Агенцията не е постъпвала информация относно начина, по който МВР ще обезпечи сигурността на центровете – обекти от значение за националната сигурност на Република България.

Поради гореизложеното, от страна на ДАБ при МС бяха предприети спешни действия по извеждане на настанените търсещи закрила чужденци от Регистрационно-приемателен център (РПЦ) – с.Баня и Транзитен център (ТЦ) - с. Пъстрогор.

Предприети са действия по временното затваряне на посочените териториални поделения като настанените там чужденци са преместени в РПЦ – Харманли.

Следва да се има предвид и че от м. март 2022 г. до сега, в ТЦ – с. Пъстрогор се изпълняват дейности по сключена Рамка за сътрудничество между Република България и Европейската комисия (ЕК) за превенция на незаконните пристигания и укрепване на граничното управление и управлението на миграцията. Отличното изпълнение на заложените в Рамката дейности, свързани със своевременното разглеждане на молби за международна закрила от граждани на трети страни спомогна значително за пълноправното членство на Република България в Шенген. Към 31.12.2024 г. по Рамката за сътрудничество с ЕК в ТЦ – с. Пъстрогор са регистрирани 1 369 молби за закрила от граждани на Мароко, Ирак, Алжир, Египет и Тунис, проведени са 1 370 интервюта и са издадени 1 376 решения от интервюиращ орган. Въпреки положените усилия от страна на служителите в ТЦ – с. Пъстрогор, за същия период на дирекция „Миграция“ са предадени едва 38 чужденци, чиито молби са били отхвърлени, основно поради самоволното им напускане преди влизане в сила на издадените решения по молбите им за закрила.

Липсата на охрана в ТЦ – с. Пъстрогор сериозно застрашава постигнатите от страна на Република България резултати като със затварянето на ТЦ – с. Пъстрогор и непълното обезпечаване на дейностите по проекта се поставя в риск репутацията на страната като пълноправен член на Шенгенското пространство и обезпечаването на процедурите по разглеждането на молби за закрила на граждани на трети страни, преминавали незаконно не само границата на Република България, но и ключова външна граница на Европейския съюз.

От страна на Агенцията продължиха усилията по осигуряване на спокойствие и осъществяване на контрол върху настанените търсещи закрила лица. Поради констатирани случаи на непредизвикани атаки към лица от небългарски произход и с цел да се осигури спокойствие както на жителите на населените места така и на търсещите закрила лица, през м. март 2024 г. **бяха извършени и промени в Правилника за настаняване на търсещи закрила лица като допълнително се конкретизираха правата и задълженията на настанените чужденци.**

Предвид амортизирането на помещенията в ПМЗ – Овча купел, неосигурените средства за извършване на ремонти и подобряване на условията и битовият инцидент, предизвикал медийно внимание и протести на живущите в близост до центъра, ръководството на ДАБ при МС предприе необходимите мерки по затваряне на част от помещенията в центъра, в които условията не позволяват настаняване на търсещи закрила лица и преместване на част от настанените в други териториални поделения на ДАБ при МС.

През м. април 2024 г. беше открита и сигурната зона за непридружени непълнолетни търсещи закрила лица на територията на РПЦ – Харманли. Проектът се изпълнява в сътрудничество с УНИЦЕФ като към настоящия момент зоната функционира без констатирани сериозни проблеми и нарушения на реда в центъра. Капацитет за настаняване на сигурната зона е 98 места като в условия на миграционен натиск може да бъде увеличен до 200 места. С това, общият капацитет на

сигурните зони за настаняване на непридружени непълнолетни и малолетни лица достигна 336 места.

По-малкият миграционен натиск на територията на Република България е очевиден и от съотношението на средно настанени лица във всички териториални поделения на ДАБ при МС. Докато през 2023 г. средната запълняемост на центровете е била 58%, то през 2024 г. средния процент настанени лица е 48% като намалението се отчита и за предходните месеци.

За отчетния период в териториалните поделения на ДАБ при МС са приети 11 088 лица – отчита се спад в приема с около 46%. Същото позволява на ДАБ при МС да изпълнява задълженията си по осигуряване на подслон на търсещите закрила лица въпреки драстично намаленият капацитет за прием, но предвид новите задължения, които се вменят с Пакта за убежище и миграция, необходимостта от разкриване на допълнителни центрове за настаняване е все по-наложителна. **В съответствие с новото законодателство, държавите-членки са длъжни да осигурят необходимите условия и ресурси, за да изпълняват задълженията си по разглеждане на молбите за закрила, скрининг и връщане като подходящи и адекватни условия за прием не са изключение от тях.** От страна на ръководството на ДАБ при МС, от 2023 г. до сега са правени множество постъпки и запитвания до Министерския съвет на Република България и други администрации за предоставяне на сгради с отпаднала необходимост, които да бъдат пригодени за центрове за настаняване с капацитет от 300 до 500 места, но към настоящия момент такива сгради не са предоставяни. През първото полугодие на годината ДАБ при МС изпрати запитвания до всички общини на територията на страната с молба за проучване на възможност за предоставяне на такива сгради като се посочиха и условията, на които е необходимо същите да отговарят. **Необходимостта от осигуряване на центрове за настаняване е основна част от Плана на Република България за изпълнение на Пакта за убежище и миграция.**

Освен значението на разширяването на капацитета на ДАБ при МС на европейско ниво, разкриването на допълнителни териториални поделения би спомогнало значително и за икономическия растеж и трудовата заетост в страната, особено в райони, в които по данни на Националния статистически институт, нивото на безработица е високо. Допълнителни места за настаняване в населените области водят до набирането на служители, които да са ангажирани пряко с процедурата по предоставяне на международна закрила – регистратори, настанители, интервюиращи органи, юристи, служители на ръководни позиции, служители ангажирани с поддръжката и облагородяването на центровете, компании за кетъринг, които да са пряко ангажирани с изхранването на търсещите закрила лица, охрана, социални работници, процесуални представители, които да представляват непридружените малолетни и непълнолетни лица по време на производствата им както и допълнителна ангажираност на съдебната власт на териториите на областите.

Липсата на места за настаняване, които да отговарят на заложените условията и минимални стандарти за прием би довела до недопустимо нарушение на европейското законодателство и недостатъчно добра подготовка по промените, заложили в Пакта за убежище и миграция – **обстоятелство, което освен риска за нарушаване правата на търсещите закрила лица, може да се сметне като сериозно основание от страна на**

Европейската комисия за откриване на процедура по установяване на нарушения срещу Република България. Към настоящия момент от страна на ръководството на ДАБ при МС са предприети всички възможни способи за проучване на възможността за разширяване на капацитета или възвръщане на предходния капацитет след извършване на необходимите ремонти и реновиране на помещенията.

През 2024 г. в териториалните поделения на ДАБ при МС в гр. София беше извършена и проверка на място от администрацията на Омбудсмана на Република България като заключенията от него потвърждават и вече констатираното от ръководството и служителите на ДАБ при МС. В доклада е отправена препоръка към Министерския съвет на Република България да бъдат предприети мерки за подобряване на охраната на териториалните поделения със съдействието на служители от МВР, както и да бъдат отпуснати необходими средства за ремонта им.

Изключителен успех за ръководството и служителите на ДАБ при МС е, че през отчетния период от Европейската комисия официално беше закрыта Процедурата за нарушение № 2018/2123 относно неизпълнение на задължението на Република България съгласно конкретни разпоредби от Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (Директивата относно условията за приемане) и Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (Директивата за процедурите за убежище), както и от Хартата на основните права на ЕС.

Временна закрила

С Решение № 54 от 25.01.2024 г. на Министерския съвет на Република България за изменение на Решение № 144 на МС от 10 март 2022 г. за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна, срокът на действие на временната закрила в Република България се удължи до 04.03.2025 г., а с Решение № 67 от 1 февруари 2024 г. на същия колективен орган беше утвърден нов образец на регистрационна карта на лице с предоставена временна закрила. След утвърдените решения стартира процес на пререгистрация за временна закрила, чийто краен срок беше 31.03.2024 г. **За периода на пререгистрацията бяха пререгистрирани общо 44 400 чужденци с временна закрила в Република България. Към 31.12.2024 г. лицата с валидни регистрационни карти за временна закрила са общо 79 732.**

През месец май 2024 г. значително зачестиха сигналите от чужденци, на които е предоставена временна закрила в Република България, които срещат трудности при пътуванията и пребиваването си на територията на Европейския съюз, тъй като издаденият им от Република България документ – регистрационна карта на лице с предоставена временна закрила, е документ, който не присъства в списъка с разрешения за пребиваване съгласно чл. 39, т.1, б. „а“ от Регламент (ЕС) № 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за

режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници). От страна на украинските граждани се отправяха множество молби до ДАБ при МС регистрационните карти да бъдат включени в горепосочения списък, за да се осигури свободното им придвижване на територията на държавите-членки на Шенгенското пространство.

Установи се, че списъкът с документи, който се изпраща до Европейската комисия се обобщава и публикува като Приложение 22 към Кодекса за шенгенските граници, в който фигурират всички видове документи, които се издават от всички държави-членки на Шенгенското пространство и позволяват пребиваване и свободно придвижване на територията на съответната страна.

ДАБ при МС отправи запитване до компетентните структури да бъдат предприети спешни действия документите на лицата получили временна закрила да бъдат включени в списъка с разрешения за пребиваване по реда на чл. 39 от Кодекса на шенгенските граници. През м. септември 2024 г. в Официалния вестник на ЕС беше публикуван актуализиран списък с разрешенията за пребиваване, в който са включени и регистрационните карти на лица с предоставена временна закрила, които се издават от ДАБ при МС.

През отчетния период Съвета на ЕС прие Решение за изпълнение (ЕС) № 2024/1836 за удължаване на срока на временната закрила до 04.03.2026 г. като от страна на ДАБ при МС се изготви проект на Решение на Министерския съвет за удължаването на срока на временната закрила и на национално ниво. **Към края на отчетния период проекторешението е в процедура по съгласуването му по реда на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация, като след изтичане на законоустановения срок на процедурата, същото ще бъде официално представено за одобрение от Министерския съвет на Република България.**

От страна на ДАБ при МС се извършиха действия и съобразно Плана за действие при временна закрила (Плана), одобрен с решение на Министерския съвет. Съгласно чл. 3 от Плана, ДАБ при МС има задължение да поддържа плана в актуално състояние и готовност за използване.

В тази връзка, в периода 17-19 април 2024 г. беше извършен обход и оглед на терените, които да се използват за настаняване на лица с временна закрила, в резултат на който се установи, че текущото състояние на терените и прилежащия им сграден фонд не позволява развърщане на ВПЦ в спешен порядък и не могат да осигурят нормални условия за пребиваване на чужденци, търсещи или получили временна закрила, съобразявайки се с определените минимални стандарти. Констатациите бяха подробно изложени от страна на ДАБ при МС в доклад от Председателя на Агенцията до Националния оперативен щаб (НОЩ) като е направено предложение Планът за действие при временна закрила в Република България да бъде актуализиран с цел прецизиране на терените. Въз основа на представения доклад, на 08.06.2024 г. министърът на вътрешните работи и ръководител на НОЩ изпрати писмо до Областните управители на областните администрации, с което са изискани техните становища и предложения в срок до 14.06.2024 г.

Съгласно получените отговори, областните администрации не разполагат с подходящи терени за развърщане на временни приемателни центрове. В допълнение, от страна на Министерството на финансите е получено становище, че при възникване на необходимост от осигуряване на капиталови разходи с цел изпълнение на заложените в Плана ангажменти, капиталовите разходи на първостепенни разпоредители с бюджет по чл. 5, 6 и 8 – 49 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (ЗДБРБ) са изведени в обособен ресурс в централния бюджет. Капиталовите разходи се реализират чрез бюджетите на съответните министерства и ведомства по реда и условията на чл. 106 от ЗДБРБ за 2024 г. и чл. 67 от Постановление № 13 на Министерския съвет от 29.01.2024 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2024 г. и в рамките на общия лимит за капиталови разходи по консолидираната фискална програма.

С оглед на обстоятелството, че Планът за действие при временна закрила в Република България следва да бъде поддържан в актуално състояние и в готовност за използване и предвид факта, че на териториите на областните администрации, в чиито компетенции попадат терените съгласно Приложение 3, не са налични други подходящи терени, които да съответстват на минималните стандарти за прием, ДАБ при МС изрази становище, че следва да бъдат предприети спешни мерки за осигуряване на финансови средства от държавния бюджет за възстановяване на съществуващите терени до степен, позволяваща развърщането на ВПЦ в кратки срокове при необходимост.

Агенцията има готовност да изготви ясни и конкретни минимални изисквания към необходимите терени, които да бъдат използвани при възстановяване на терените.

Работа по позиции на държавата по дела, образувани пред Съда на ЕС

През 2024 г. в рамките на дирекция КПМЗ бяха изготвени проекти на позиции на държавата по висящи пред Съда на ЕС производства, свързани с общата система за убежище в ЕС: Дело С-718/24, образувано по преюдициални запитвания от българска юрисдикция, и съединени дела С-758/24 [Alace] и С-759/24 [Canpelli], образувани по преюдициални запитвания на италианска юрисдикция.

Дело С-718/24

Поставените преюдициални въпроси касаят института „трета сигурна страна“ съгласно Директива 2013/32/ЕС и ангажират председателя на ДАБ-МС като ответник по главното производство пред българския съд и като орган, който провежда политиката в областта на международната закрила в Република България. Поставените от българския съд въпроси разглеждат правната възможност институтът „трета сигурна страна“, относим към производството по недопустимост на молба за международна закрила, да бъде прилаган и в производството за преглед на молбата по същество; доколко този институт може да представлява самостоятелно основание за отхвърляне

на молба като неоснователна и по каква методология и по какви критерии се прилага института.

Изработената от дирекция КПМЗ позиция, от името на Република България, се основава на анализ и оценка на приложимите европейски правни норми, съдебната практика и опита от прилагане на националния закон. В позицията обстойно са разгледани правните норми и произхода на института „трета сигурна страна“, методологията и законовите основания, на които този институт се прилага в производството по оценка на молбата за международна закрила, както фактическата основа, породила преюдициалните запитвания.

Съединени дела C-758/24 [Alace] и C-759/24 [Canpelli]

Преюдициалните запитвания на италианската юрисдикция се отнасят до понятието, съдържанието и правната природа на института „сигурни страни на произход“, за което е поискано тълкуване на чл. 36, 37, 38, съображение 42, 46, 48 от Директива 2013/32/ЕС и чл. 47 от Харта на основните права на Европейския съюз. Запитванията разглеждат допустимостта националният законодател да приема списъци със сигурни страни, които да бъдат пряко прилагани със силата на закон и без последваща възможност за преценка от съда на сигурността на държавата на самостоятелно правно основание. Италианската юрисдикция е реферирала също и към процедурата на границата и целта на ускореното производство в контекста на предотвратяване вторичните движения в Общността. По висящото пред Съда на ЕС производство по дела C-758/24 [Alace] и C-759/24 [Canpelli] правителството на Италианската република е отправило молба за встъпване на Република България по повод постановяване на преюдициалното заключение и да изрази съображения в подкрепа на позицията на Италианската република.

По отправената от Италия молба, изработването на позицията на Република България беше възложено на Агенцията чрез дирекция КПМЗ. В проекта на позиция, предложен от дирекцията са обсъдени фактическите обстоятелства, наложили запитванията, политиката на ЕС по отношение функционирането на общата система за убежище и основополагащите принципи за правото на ЕС и системата за убежище. Проведен е и анализ, както на действащите директиви, така и на разпоредбите на Пакта с фокус към практиката на Съда на ЕС, тълкувателните решения и липсата на тълкуване по отношение на всички релевантни норми от правото на ЕС. Тълкуването на специфичните разпоредби от правото на ЕС, останали извън обхвата на заключенията на Съда на ЕС беше направено в рамките на изготвената позиция.

Проектите на позиции на Столицата по повдигнатите пред Съда на ЕС въпроси по посочените дела, беше разработена в рамките на дирекция КПМЗ и внесена в администрацията на Министерския съвет от председателя на ДАБ при МС.

Участие в анализа на националното законодателство с цел инкорпориране на разпоредбите от Пакта за миграция и убежище

С цел подготовка за инкорпориране на европейските норми във връзка с новоприетия Пакт за убежището и миграцията беше създадена организация както на институционално, така и на национално ниво. На институционално ниво, със заповед на председателя на ДАБ при МС бяха създадени работни групи със самостоятелни задачи за преглед на действащата национална правна рамка и релевантността ѝ да обезпечи прилагането на Пакта. Дирекция КПМЗ участваше чрез свои представители във всяка от работните групи по заповедта.

На национално ниво се създаде Стратегическа работна група „Управление на миграцията и убежището“ към Националния съвет по миграция, граници, убежище и интеграция (НСМГУИ). В рамките на стратегическата работна група бяха създадени множество експертни работни групи, съобразно приложното поле на регламентите от Пакта и функционалните характеристики на администрациите, които подпомагат съответните органи на изпълнителната власт с правомощия свързани със системата за убежище и миграция. Дирекция КПМЗ участваше с представители в работните групи като две от основните експертни групи се председателстват от ДАБ при МС.

Към председателя на ДАБ беше създадена работна група „Правни въпроси“ към Стратегическа работна група „Управление на миграцията и убежището“ към НСМГУИ. Като една от водещите междуведомствени работни групи, фокусът на този форум беше съсредоточен върху изготвянето на нова национална нормативна база в областта на миграцията и убежището, а служителите на дирекция КПМЗ бяха ангажирани със задачи, по задаване на дневния ред и формулиране на концепцията на работа по Пакта. Проведени бяха няколко работни срещи на групата в периода юли-септември 2024 г.. с цел координиране на работата по законодателните изменения.

В съответствие с предназначението си групата извърши преглед на европейското законодателство, съставляващо Пакта за миграция и убежище, с цел да идентифицира:

- компетентния/решаващия орган за прилагане на отделните разпоредби и с своите компетентности (т.е. да се припознае) в системата от органи;
- необходимите нормативни промени за изпълнение на дейността (с посочване и на съответните нормативните актове, които подлежат на изменение);
- местата, където дейността ще бъде изпълнявана (като сгради, помещения);
- необходимите финансови и човешки ресурси за изпълнение на дейността.

Принос с конкретни становища имаха следните институции: Институция на Омбудсмана, МОН, НБПП, МВР, ДАНС, АСП, ДАЗД, ЕРГ „Евродак“, както и БХК от страна на неправителствения сектор.

При прегледа на законодателството бяха идентифицирани множество въпроси, които подлежат на уредба с цел да бъде осигурено съответствието с европейската правна уредба. На тази основа беше отчетено, че Законът за нормативните актове, предвижда, когато промените в един нормативен акт са многобройни и важни (каквото

безспорно е случая), този нормативен акт да бъде отменен и заменен с друг. Това обстоятелство обоснова решението действащият ЗУБ да бъде заменен от нов закон, който регулира обществените отношения в областта на убежището. Този закон ще има характера на основен референтен акт относно хода и етапите на процедурата, произтичаща от Пакта. Ще обхваща материалноправни и процесуални норми, свързани с основните стандарти по приема и ще урежда допълнителни въпроси, включително финансовите механизми, които правят възможно изпълнението на ангажиментите на държавата в общата европейска система за миграция и убежище.

Дирекция КПМЗ участваше със свои представители и в експертната работна група за осъществяване на независим мониторинг. Групата наложи за цел да се подготвят изменения на Закона за Омбудсмана в частта относно функциите по мониторинг. Служителите от дирекцията предложиха работен вариант на проект за изменение и допълнение на закона с цел привеждане в съответствие с разпоредбите на Пакта относно осъществяване на независимо наблюдение относно правата на гражданите на чужди държави и лицата без гражданство, които влизат на границата на ЕС и спрямо които се прилагат правилата за скрининг или процедура на границата.

Във връзка с влезлите в сила разпоредби на Пакта служителите на дирекцията взеха участие в множество работни срещи, организирани от Европейската комисия с цел синхронизиране работата на държавите по инкорпориране на европейската правна рамка в областта на миграцията и убежището.

Краткото време за инкорпорирането на разпоредбите от Пакта за убежище и миграция налага предприемането на спешни действия във връзка с актуализиране на законодателството в тази област. **Следва да се има предвид, че основна част от тези действия зависят пряко и от Закона за публичните финанси и Закона за държавния бюджет.** При извършването на анализи от сформиранията стратегическа работна група, свързани с изготвянето на Националния план за прилагане на Пакта за убежището и миграцията, Министерството на финансите информира министъра на вътрешните работи (с писмо с изх. № 04-04-317/11.10.2024 г.), че по отношение на финансовото обезпечаване на Националния план на Република България за изпълнение на Пакта на ЕС за миграцията и убежището министерството на финансите предлага във финансовата обосновка към проекта на акт, с който ще бъде одобрен, да бъде записано, че финансирането ще се осъществява за сметка на международни/европейски инструменти/програми и проекти и ще бъде в рамките на одобрените бюджети на ангажираните министерства и ведомства за съответната година. В този смисъл, в писмото беше предложено финансовата обосновка да бъде разработена съобразно изискванията на Приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация т.е. без ангажименти за националния бюджет.

Относно това, министерството е обърнало внимание по въпроси, най-вече касаещи Държавната агенция за бежанците, свързани с допълнителен човешки ресурс, в т. ч. за откриване на три нови центъра за настаняване и укрепване на капацитета на агенцията във връзка с изпълнението на нови функции, като е преценило тези ангажименти да бъдат реализирани най-вече за сметка на европейски програми и проекти, свързани с миграцията. Предвид задължението

на всички държави-членки сами да осигурят необходимия ресурс и капацитет за изпълнение на ангажиментите по Пакта за убежището и миграцията, предложението е неработещо тъй като именно държавата трябва да обезпечи функционирането на системата за убежище.

В връзка с ангажиментите на Република България да прилага разпоредбите от Пакта, считано от юни 2026 г., липсата на активно участие и указания на финансовото министерство е силно обезпокоителна. За да бъде обезпечено прилагането на новия режим поне следните параметри трябва да бъдат прецизно изчислени в периода до 1 юни 2025 г:

1. Бюджет на Държавната агенция за бежанците при МС (ДАБ) вкл. материална база и оборудване при прилагане на новия режим (вкл. човешки ресурс и средства за закупуване на станции за дактилоскопиране на търсещите международна закрила лица);
2. Бюджети на ангажираните структури в системата на изпълнителната власт (първоначални финансови разчети са направени в социалната сфера и сферата на представителството - НБПП);
3. Дял на финансовото участие на държавата в Годишния солидарен резерв по Регламент 2024/1351 (нов Дъблин);
4. Разходите за обучения и повишаване на квалификацията по програми на ЕС, ВКБООН и Института за публична администрация.

Проект на ЗИД на ЗУБ, разработен и съгласуван през 2023 г.

В отчетния доклад за 2023 г. беше отбелязано разработването на проект на ЗИД на ЗУБ, който да прецизира отделни норми, произтичащи от действащите директиви, свързани с международната и временната закрила. Така разработеният и съгласуван проект все още не е приет от МС поради отстраняване на бележки от Министерството на финансите, свързани с ресурсите, необходими на някои от ангажираните органи на власт, за да приложат новите разпоредби. Проектът на финансова обосновка към ЗИД на ЗУБ беше връщан три пъти от Министерския съвет, първият път за неправилно попълнено приложение, впоследствие за коригиране на несъответствия и добавяне на информация.

След връщането в изпълнение на указание ДР № 4 07.02. 2019 г. на министъра на финансите, финансовата обосновка беше съгласувана два пъти с Министерство на труда и социалната политика (МТСП) и Министерство на правосъдието (МП) и като резултат подписана от министъра на труда и социалната политика и министъра на правосъдието, в качеството им на първостеренни разпоредители с бюджет, чийто бюджет ще бъде засегнат от изпълнението на проект на акт.

Одобрената от министъра на труда и социалната политика и министъра на правосъдието финансова обосновка получи одобрението от главен секретар на Министерския съвет и беше изпратена за съгласуване до министъра на финансите. Финансовата обосновка се върна неодобрена, тъй като предвид очакваното бюджетно въздействие предложеният акт не е в съответствие с ограниченията по чл.19 и 119, ал. 1

от Закона за публичните финанси, както и че със Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. не са предвидени средства за тази цел. Освен това, липсват достатъчно аргументирани мотиви по отношение на определените допълнително необходими средства по бюджетите на МТСП и МП за 2024 г. Предвид индикативния характер на заложените във финансовата обосновка средства е посочена евентуална възможност за тяхното осигуряване.

Прилагане на разпоредбите на Регламент Дъблин

Във връзка с прилагането на Регламент Дъблин III, за периода 01.01.2024 – 31.12.2024 г. са получени общо **15 993** искания за обратно приемане, поемане на отговорност и запитвания за информация – с **27%** по-малко в сравнение със същия период за 2023 г.

Постъпили входящи запитвания за 2024 г.

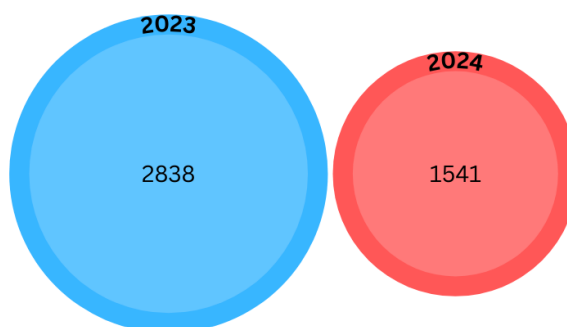


Следва да се отбележи, че 33% от постъпилите искания през тази година са искания за информация, съгласно чл. 34 от Регламента (5300), а не искания за обратно приемане или поемане на отговорност.

За посочения период трите държави, изпратили най-много искания за обратно приемане и поемане на отговорност към Република България, са Германия (общо 5 918 бр.), Австрия (903 бр.) като за пръв път втората държава, изпратила най-много запитвания към България е Словения – 1 262 искания за обратно приемане основно за граждани на Мароко, чиито молби са отхвърлени като явно неоснователни, но са напуснали териториалните поделения преди влизането в сила на постановените решения.

Получените през годината искания за информация и обратно приемане за непридружени непълнолетни са общо 1541 като от отдел „Дъблин“ е изпратено съгласие за обратното приемане на 78 от тях, тъй като за същите са представени доказателства от изпращащата държава-членка че са пълнолетни.

Получени запитвания за непридружени непълнолетни



За периода септември-декември 2024 г. значително се увеличиха исканията за поемане на отговорност по отношение на лица, които имат издадени визи от дипломатическо представителство на Република България в чужбина. Съгласно разпоредбите на Регламент Дъблин, държавата-членка която е издала визата и е позволила влизането на чужденец на територията на ЕС е отговорната държава, която да разгледа молбата му за закрила. В тази връзка **общо получените искания, които се основават на издадени визи за Република България през 2024 г. са 336 като само за септември – декември са постъпили 208 от тях.** За лицата обичайно се изпращат съгласие и се предприемат действия по приемането им на територията на Република България.

Следва да се отбележи, че предвид общото изявление между Австрия, Румъния и България, спомогнало за успешното приемане на страните в Шенгенското пространство и последвалите спекулации относно „заливането“ на българската страна с търсещи закрила лица от Австрия, за отчетния период получените искания за обратно приемане от Република Австрия към Република България са едва 903, докато за 2023 г. получените искания от австрийска страна са **7 пъти повече** – общо 6 545.

Към края на отчетния период 99% от всички постъпили и обработени запитвания от другите държави се отговарят в регламентирания срок. За 2024 г. от страна на служителите в отдел „Дъблин“ са изпратени общо 10 694 отговора на запитвания за обратно приемане и поемане на отговорност. Едва за 17 получени искания не са изпратени отговори в законоустановения срок.

Изпратени отговори на получени искания за 2024 г. и 2023 г.



Тъй като за едно лице могат да постъпят запитвания от няколко различни държави, беше извършен преглед на постъпилите запитвания, от който се установи, че **общия брой лица, за които Република България е поела отговорност през 2024 г. (поради липса на отговор или с изричен положителен отговор) е около 4 600.**

За 2 658 от изпратените положителни отговори са получени известия от държавите-членки, според които прехвърлянето на лицата не може да бъде осъществено в регламентирания шестмесечен срок, тъй като последните са се укрили и са в неизвестност.

За 2024 г. са постъпили общо 5 300 запитвания за информация от държавите членки – с 34% повече в сравнение за същия период на 2023 г. Към края на отчетния период изпратените отговори на искания за информация са 5 270.

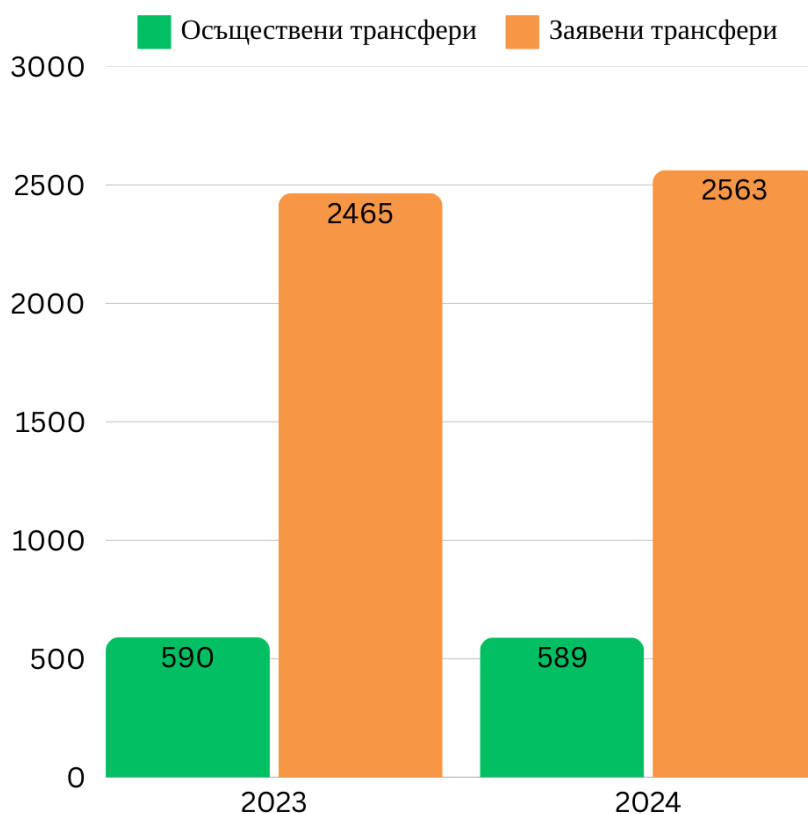
Отговорите на запитвания за информация спомагат значително за доброто сътрудничество на Република България с останалите държави-членки, тъй като по този начин другата държава може да прецени, че няма основания за изпращане на запитване за обратно приемане (в случаите на непридружени непълнолетни лица или лица с вече предоставена международна закрила).

Тенденцията, отбелязана през 2023 г., че от страна на Федерална Република Германия започват да постъпват и запитвания за информация, след като срокът за прехвърляне към Република България е изтекъл и отговорността за подадената молба за закрила се е прехвърлила към немските власти продължава и през 2024 г. От немските власти се получават и множество запитвания за информация за лица, за които Република България вече не е отговорна тъй като са изтекли сроковете за изпращане на запитване съгласно разпоредбите на Регламент Дъблин. **Общо 4 279 от всички 5 300 постъпили запитвания за информация са получени именно от Федерална Република Германия.**

През 2024 г., както и през изминалата 2023 г., продължи увеличението в броя заявени прехвърляния на търсещи закрила лица към Република България от други държави-членки в съответствие с Регламент Дъблин и одобрената от ЕК Пътна карта за осъществяване на трансфери по реда на Регламент Дъблин.

Заявените към 31.12.2024 г. входящи трансфери са общо 2 563, но едва 23% (589) от тях са осъществени и лицата са пристигнали на територията на страната.

Входящи трансфери по реда на Регламент Дъблин



Най-много трансфери са заявени от страна на Федерална република Германия – 1619 лица, но само 287 от тях реално са осъществени. Въпреки спекулациите за хиляди бежанци, които ще бъдат върнати от Република Австрия, заявените от австрийска страна трансфери са едва 205, а осъществените - 126. Както беше споменато и в годишния доклад за 2023 г., Виена има затруднения при организирането на прехвърлянията на кандидати за закрила към България тъй като в момента, в който чужденците разберат, че могат да бъдат върнати съгласно разпоредбите на Регламент Дъблин, същите се укриват, за да попречат на прехвърлянето в установения срок. Често се случва и лицата да напускат австрийска територия дори и преди за тях да е изпратено запитване, съгласно разпоредбите на Регламента. При укриването на чужденец, шестмесечния срок за трансфер се удължава допълнително с една година като **от всички 767 положителни отговора, с които Република България се е съгласила да приеме обратно търсещи закрила лица от Република Австрия през 2024 г., укрилите се чужденци са 649.**

Допълнително доказателство в полза на същото предположение е, че **Република Франция също е заявила прехвърляне за общо 263 лица, но реално пристигналите лица са 46.** Преобладаваща част от лицата, за които се заявяват трансфери са граждани на Афганистан и Сирия, но поради вече посоченото обстоятелство, че същите напускат България преди завършване на процедурата им, много малка част от тях реално следва да бъдат предадени на органите на МВР за извеждане от страната. Вместо това, при пристигането им производствата им следва да бъдат възобновени и молбите им да се разгледат по същество, съгласно разпоредбите на ЗУБ. **Общо 62 от прехвърлените чужденци по реда на Регламент Дъблин са предадени на органите на дирекция „Миграция“.**

По отношение на изходящите искания, за 2024 г. са изпратени общо **119 искания за обратно приемане и поемане на отговорност до други държави-членки – 64 искания за обратно приемане за 40 лица и 54 искания за поемане на отговорност за 75 лица.** Общо 38 от изпратените искания са за непридружени непълнолетни и малолетни лица, които имат роднини на територията на друга държава членка. **Най-много запитвания са изпратени до Германия – 46.**

Общо получените отговори по изходящи запитвания през 2024 г. са 124, като това включва и отговори на запитвания от изминалата 2023 г. От тези отговори, **33 са положителни, 88 – отрицателни, а на три запитвания не е отговорено в регламентирания срок.** Голяма част от получените отрицателни отговори (32) касят лица, които са били върнати в страните си на произход и отговорността на запитаната държава-членка е отпаднала съгласно чл. 19 (3) от Регламента. За 13 от отрицателните отговори са изпратени молби за преразглеждане на отказа и запитаната държава-членка е поела отговорността за лицата съгласно разпоредбите на Регламента, с което общия брой на искания, които са приети от други държави-членки за изминалата година достига 49.

Забелязва се положителна тенденция по отношение на изходящите запитвания засягащи случаите на събиране на семейство. Съобразно указанията по Пътната карта за трансфери и следствие на доброто сътрудничество между държавите-членки,

случаите се обработват по-бързо без излишни формалности и неоправдани искания за предоставяне на допълнителни доказателства и преводи на документи.

По отношение на прехвърлените лица от страна на Република България за отчетния период, **53 лица са трансферирани към други държави-членки, а едно лице е стигнало до компетентната държава-членка след самоволното му напускане на териториалното поделение на ДАБ.** От всички прехвърлени лица 38 са непридружени непълнолетни. Общо за **13 търсещи закрила лица предстои организирането на прехвърляне към компетентната държава-членка.**

Във връзка с приложението на Регламент Дъблин, служители на отдел „Дъблин“ изготвиха **111 решения** на решаващ орган като **53 от тях са решения, с които се разрешава прехвърлянето на чужденеца в компетентната държава-членка.** Три от решенията на решаващ орган (две решения, с които се разрешава прехвърляне и едно решение за отказ от прехвърляне) са обжалвани пред административния съд. Жалбата срещу решението за отказ от прехвърляне е обявена за просрочена с определение на съда, а другите две жалби са отхвърлени с решения на Административен съд София - град.

Въпреки положените усилия от страна на служителите в отдел „Дъблин“ и спазването на всички срокове и задължения, свързани с прилагането на Регламента, необходимостта от допълнителен човешки ресурс, който да обезпечи дейностите в отдела е силно необходима. Към настоящия момент, отделът се състои от трима експерти, един служител на трудово правоотношение и началник на отдел като предвид множеството нови задължения, които ще бъдат вменени на звената „Дъблин“ с Пакта за убежище и миграция, в Националния план е заложено увеличаване на капацитета на българския отдел „Дъблин“, с оглед спазването на новите срокове и условия, които Република България е длъжна да прилага.

Проект за дигитализация на производството за международна закрила в ДАБ при МС

Приемането на Република България в Европейския съюз през 2007 г., както и множеството промени, които Европейската система за убежище претърпя през последните години, неминуемо се отразиха и в националното законодателство в областта на международната закрила. С оглед на обстоятелството, че горепосочените събития се случиха след разработването на АИС-„Бежанци“, голяма част от промените, които станаха и задължителен етап от процедурата за международна закрила по реда на ЗУБ, не са включени във функционалностите на системата. Към настоящия момент множество от работните процеси, свързани с провеждане на производството за международна закрила, не са дигитализирани и се извършват ръчно и на хартиени носители. Развитието на технологиите в последните години, както и многократно увеличил се миграционен поток доведе до нарасналата необходимост от изграждане на нова автоматизирана и интегрирана база данни за търсещи и получили международна закрила в Република България лица, която включва всички процеси от

процедурата за международна закрила (в т.ч. и процедурата по реда на Регламент (ЕС) № 604/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета – Регламент Дъблин) и чрез която да се осигури възможността за създаване на изцяло електронни досиета на чужденците. Това ще допринесе за постигане на по-бързо обработване на молбите за международна закрила; за по-голяма прозрачност, отчетност и ефективност при администриране на процесите; за по-лесно проследяване на сроковете; за разширяване на възможностите за извличане на обобщени данни.

В допълнение, системата ще позволи не само администриране и документиране на всички стъпки от процедурата за международна закрила, но също така ще осигури възможност на служителите и ръководителите да проследяват/мониторират текущото състояние на случаите, по които работят, както и да анализират и натовареността си и да приоритизират индивидуалните си работни задачи. Ще се осигури възможност за споделяне на информация, включително чрез препращане, споделяне на записи и изготвяне на статистика, която позволява наблюдение и анализ на тенденциите, като по този начин ще се улеснят стратегическите усилия за насърчаване на последователност при вземането на решения в рамките на процедурата за международна закрила. Ще се постигне и по-голяма устойчивост и точност при планирането и прогнозирането на миграционните потоци.

В концепцията са представени основните модули, които трябва да бъдат включени в електронната база данни, както и дейностите, които последната следва да изпълнява, за да бъдат постигнати гореописаните резултати – в т.ч. регистрация, настаняване, контрол на достъпа от/до териториалните поделения, производство, контрол на качеството, съдебно производство, издаване на документи за самоличност, процедура по Регламент „Дъблин“.

Цялостната дигитализация на процедурата за международна закрила ще се постигне чрез изграждане на нова база данни за регистрация, настаняване и администриране на документите и процесите, свързани с процедурата за международна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците. Предвижда се дигиталната база данни да е интегрирана със системите на ЕВРОДАК, ДъблиНет, МВР, ДАНС, ГД ГРАО, НАП, Националното бюро за правна помощ и бюрата по труда в страната и др.

Концепцията беше представена на Комисията, като през м. август 2023 г. ДАБ при МС изпрати искане за получаване на подкрепа по Инструмента на ЕС за техническа подкрепа към Главна дирекция „Реформи“ на ЕК. През м. февруари беше получено официално потвърждение, че искането на ДАБ пр МС за получаване на подкрепа е одобрено и че проектът ще бъде финансиран от Главна дирекция „Реформи“ на ЕК. Към края на 2024 г. е в ход процедура по избор на изпълнител, на който ще бъде възложено разработването на техническото задание по проекта.