

ДО
Г-Н АТАНАС ЗАФИРОВ
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД

От Иван Иванов, председател на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет

Относно: *Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за международна закрила*

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЗАФИРОВ,

На основание чл. 31, ал. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, представям на Вашето внимание комплект документи, придружаващи Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за международната закрила.

1. Причини, които налагат приемането на законопроекта:

На 12 юни 2024 г. влезе в сила Пактът за миграцията и убежището (Пактът).

Пактът, който включва девет регламенти и една директива, представлява законодателната уредба на Европейския съюз, насочена да синхронизира използваните от държавите процедури, условията за приемане, осигурявани на кандидатите за международна закрила, вида на предоставяната закрила и ефекта от вземаните решения. Също така тази уредба цели да гарантира функционирането на една обща политика в областта на убежището – Обща европейска система за убежище, ръководена от принципа на солидарност и справедливо поделение на отговорностите .

Общата европейска система за убежище (ОЕСУ) създава система за определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа дадена молба за международна закрила, общи стандарти за процедурите за предоставяне на убежище, за условията на приемане и процедурите за приемане и за правата на лицата, на които е предоставена международна закрила. Целта на тази система е да бъде стимул за преодоляване на вторичните движения в Общността и да гарантира, че всички кандидати се третират по еднакъв начин, независимо от това къде кандидатстват за международна закрила в Съюза.

До 12 юни 2026 г. държавите членки са задължени да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да синхронизират националния си закон с европейската правна уредба и да съобщят тези разпоредби на

Комисията¹.

Предлаганият проект на Закон за международната закрила има за цел да осигури, считано от 12 юни 2026 г., прилагането на разпоредбите от Пакта, като въвежда в националното право разпоредбите на Директива (ЕС) 2024/1346 и определя мерки за приложението на регламентите², включително чрез препращане към друг закон.

Законът за международната закрила ще отмени Закона за убежището и бежанците (обн., ДВ, бр. 54 от 2002 г.; изм. и доп., бр. 31 от 2005 г., бр. 30 от 2006 г., бр. 52 и 109 от 2007 г., бр. 82 от 2009 г., бр. 39 от 2011 г., бр. 15 и 66 от 2013 г., бр. 98 от 2014 г., бр. 80 и 101 от 2015 г., бр. 33, 97, 101 и 103 от 2016 г., бр. 17, 24, 34 и 101 от 2019 г. и бр. 89 от 2020 г., изм. ДВ, бр. 32 от 2022г., изм. ДВ, бр.39 от 2024г., изм. и доп. ДВ, бр.52 от 2025г.), считано от 12.06.2026 г. с изключение на изрично посочени разпоредби, които се прилагат от указаните дати.

¹ Директива (ЕС) 2024/1346 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст), CELEX 32024L1346, ОВ L, 2024/1346, 22.5.2024 (Директива (ЕС) 2024/1346) - член 35 Транспониране „ 1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с членове 1—10, 12, 13, 17—29 и 31—34, най-късно до 12 юни 2026 г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби. Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Те включват също така уточнение, че позоваванията в действащите закони, подзаконови и административни разпоредби на директивата, отменена с настоящата директива, се считат за позовавания на настоящата директива. Условието и редът на позоваване и формулировката на уточнението се определят от държавите членки. 2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното право, които приемат в областта, уредена с настоящата директива.“

² Регламент (ЕС) 2024/1347 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно стандартите за определянето на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила за единен статут на бежанците, или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила и за съдържанието на предоставената закрила, за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета и за отмяна на Директива 2011/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, CELEX 32024R1347, ОВ L, 2024/1347, 22.5.2024 г. (Регламент (ЕС) 2024/1347);
Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС, CELEX 32024R1348, ОВ L, 2024/1348 (Регламент (ЕС) 2024/1348);
Регламент (ЕС) 2024/1349 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за установяване на процедура на границата за връщане и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1148, CELEX32024R1349, ОВ L, 2024/1349, 22.5.2024 г. (Регламент (ЕС) 2024/1349);
Регламент (ЕС) 2024/1350 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за създаване на рамка на Съюза за презаселване и хуманитарен прием и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, CELEX 32024R1350, ОВ L, 2024/1350, 22.5.2024 г (Регламент (ЕС) 2024/1350);
Регламент (ЕС) 2024/1351 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно управлението на убежището и миграцията, за изменение на регламенти (ЕС) 2021/1147 и (ЕС) 2021/1060 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 604/2013, CELEX 32024R1351, ОВ L, 2024/1351 (Регламент (ЕС) 2024/1351);
Регламент (ЕС) 2024/1352 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за изменение на регламенти (ЕС) 2019/816 и (ЕС) 2019/818 с цел въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници, CELEX 32024R1352, ОВ L, 2024/1352, 22.5.2024 г. (Регламент (ЕС) 2024/1352);
Регламент (ЕС) 2024/1356 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници и за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240 и (ЕС) 2019/817, CELEX 32024R1356, ОВ L, 2024/1356, (Регламент (ЕС) 2024/1356);
Регламент (ЕС) 2024/1358 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за създаване на системата Евродак за сравняване на биометрични данни с цел ефективно прилагане на регламенти (ЕС) 2024/1351 и (ЕС) 2024/1350 на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2001/55/ЕО на Съвета и установяване на самоличността на незаконно пребиваващи граждани на трета държава и лица без гражданство и относно искания за сравняване с данните в Евродак, отправени от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането, за изменение на регламенти (ЕС) 2018/1240 и (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета, CELEX 32024R1358, ОВ L, 2024/1358, 22.5.2024 г. (Регламент (ЕС) 2024/1358);
Регламент (ЕС) 2024/1359 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, CELEX 32024R1359, ОВ L, 2024/1359, 22.5.2024 г (Регламент (ЕС) 2024/1359).

Защо нов закон

„Сегашната система вече не работи. В продължение на изминалите пет години ЕС не успя да я поправи. ЕС трябва да излезе от сегашната „задънена улица“ и да се справи със задачата. С новия Пакт за миграцията и убежището Комисията предлага общи европейски решения за европейските предизвикателства. ЕС трябва да премине от *ad hoc* решения към предвидима и надеждна система за управление на миграцията“ – съобщение за медиите от 23.09.2020 г. на Европейската комисия (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_1706)

Законът за международната закрила е необходим резултат от разпоредбите на Пакта, които са от естество, че да наложат отмяна на действащите в областта на убежището директиви и един регламент. Тези директиви се заменят от регламенти и една директива, установяваща стандартите за приемане. Всички десет нови правни актове на Европейския съюз са възприели различен от предходния модел за функциониране на европейската система за убежище.

Инкорпорирането на европейските правни норми в националния закон би имало двуизмерния ефект по чл.11 от Закона за нормативните актове – и многобройни и важни промени в материята, свързана с убежището.

В алтернативна ситуация, при която Закона за убежището и бежанците би бил изменен, непренебрежима част от него би подлежала или на отмяна поради заместването ѝ от директно приложими материални норми от регламент или на изменение поради необходимостта от създаване на национален механизъм адекватен да функционират процедурни правила или материални разпоредби – предмет на Пакта.

Например нормите по чл. 8 и чл. 9 от Закона за убежището и бежанците относно статута на бежанец и хуманитарния статут биха подлежали на отмяна заради замяната им от съответните разпоредби по глави II-VI на Регламент (ЕС) 2024/1347 относно статута на бежанец и статута на субсидиарна закрила.

Също така, биха били отменени и онези норми от действащия Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), които уреждат прекратяване на производството за международна закрила с ефекта, който такова прекратяване поражда – възобновяването му по молба на кандидата след изтичане на определен период от време – възможност, която не синхронизира нито с процедурната директива – предмет на отмяна, нито с новия Регламент (ЕС) 2024/1348. Наличието на института „прекратяване на производството“ в действащия закон води до поредица от ненужни административни и съдебни процедури, които поради липсата на добавена стойност към Общата европейска система за убежище не постигат целите на Пакта – бързина и ефективност на процедурата, контрол на вторичните движения в Общността и санкция по отношение правото на кандидата да остане на територията.

Изцяло нова е уредбата относно материалните условия за приемане на кандидатите, която въвежда детайлни и обвързани с действащите правила социални норми. Тези норми се прилагат по референтен, приложим за българските граждани, законов модел относно социалното подпомагане на кандидатите за международна закрила. Този модел обхваща помощите и обезщетенията, на които кандидатите имат право, задълженията им за регистриране в поделенията на Агенцията по заетостта като лица търсещи работа, задълженията и правата им за участие в програмите за обучение, професионално образование и езикова подготовка. Съответно се въвеждат и основания за ограниченията и отнемането на социалните им права при неизпълнение на задълженията им по този закон. Освен това законопроектът установява за пръв път и механизъм за възстановяване от кандидатите на разходваните за тяхното приемане публични средства.

Въведени са норми, чиято липса в закона-предмет на отмяна представлява индикатор за недостатъчна уредба, за недобра практика или основа за накърняване на права. Например проектозаконът урежда принципите за организация на националната система за приемане, установява ред за приемане на сигнали и жалби, указва критериите за правото на кандидатите да пребивават в определен географски район, въвежда институти от значение за вземането на решения каквито са „необходимост и пропорционалност“, „конкурентност на актове“, „сигурни държави“, „алтернативни на задържането мерки“, „кандидати със специални потребности за приемане“, „кандидати нуждаещи се от специални процедурни гаранции“, „право на безплатни правни консултации, правна помощ и представителство“ „достатъчно средства“.

В действащия национален закон липсва изрична уредба относно скрининга на лица, влизачи на територията на Република България. В тази връзка и в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1352 и Регламент (ЕС) 2024/1356 са отразени изменения в Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) и е създадена съответната глава в проекта на Закон за международната закрила, която установява правила за насочване на граждани на трети държави или лица без гражданство към процедурите за международна закрила след проведен скрининг. Законоустановени са и компетентните органи за снемане на биометрични данни.

Възприета е изцяло нова процедура за вземане на решения по молби за международна закрила, която въвежда националните мерки за прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1348, като за пръв път в съответствие с регламента Република България ще прилага процедура на границата. В рамките на 12 седмици на границата, без кандидата да бъде допускан до територията, ще бъде взето решение по молба за международна закрила, когато тази молба попада в съответните индикатори за ускорени процедури, като 12 седмичния период е общо ограничение за административното и съдебното произнасяне.

Правото на кандидат да остане на територията е стриктно регулирано от европейските норми и съответно проведено в националния закон по подходящ начин, съгласно дискрециите, установени за държавите членки.

Извършването на мултидисциплинарни оценки на възрастта на кандидати също е законово обосновано. Такива оценки не намират законово основание в нормите-предмет на отмяна.

Правилата за настойничество и попечителство в законопроекта са обвързани със Семейния кодекс, като съобразно опита от прилагане на този институт са потърсени възможности за решаване на въпроси, произтичащи от нефункционирането му спрямо кандидати за международна закрила.

С цел осигуряване правото на кандидатите ефективно да се защитят, включително осигуряване прогнозируемост, предвидимост, последователност, устойчивост и законосъобразност на действията и оценките на административния орган, законопроектът въвежда съдържанието на решенията по молбите за международна закрила и решенията за прехвърляне в компетентна държава – практика, отсъстваща от действащия закон.

За първи път и в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1348 са съобразени и правомощията на органите, които разглеждат молби за международна закрила да се произнасят по допустимостта им и да прилагат ускорени процедури за решаването им по основателност. За тази цел са разписани съответните национални механизми за вземане на решения и провеждане на съдебния контрол по тези решения. Създадени са модерни национални модели, които отчитат заключенията и практиката на Съда на Европейския съюз относно административните и съдебните процедури.

Разширени са правилата относно производството за определяне на

компетентната държава, като на законово ниво са въведени правомощията на решаващия орган и, съобразно решение на Съда на Европейския съюз, е създадена възможност за обжалване от кандидат на отказ, изразен от друга държава да поеме отговорност.

Специално място и акцент представляват процедурите за солидарност – предмет на Регламент (ЕС) 2024/1350 и Регламент (ЕС) 2024/1351, които са част от Пакта и нямат аналог в преходен правен режим на Европейския съюз.

Отделно, законопроектът регламентира нови правила за събиране на семейства на територията на Република България, които са съобразени с Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството, CELEX 32003L0086, ОВ L 251, 3.10.2003 г. (Директива 2003/86/ЕО). Макар и да не е част от Пакта и да запазва действието си, директивата е инкорпорирана в проекта на закон по начин отчитащ натрупания опит и търсещ синхрон с нейната цел. Обхванати са онези случаи от практиката, които са останали извън уредбата по действащия Закон за убежището и бежанците, а именно случаите при които семейните връзки на кандидата за събиране на семейството са възникнали след неговото влизане на територията. По такъв начин е осигурен и синхрон със Закона за чужденците в Република България в частта относно пребиваването на членове на семейство.

След неуспешен проект за изменение на Закона за убежището и бежанците по отношение на института на временната закрила Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите-членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием CELEX 32001L0055, ОВ L 212, 7.8.2001 (Директива 2001/55/ЕО) е въведена в законопроекта с цел да бъдат прецизирани преходни несъответствия и отчетен опита от реалните условия за прилагане на института на временната закрила. Осигурен е и ефектът от подаването на молба за международна закрила при действието на временна закрила – режим, останал извън обхвата на действащия Закон за убежището и бежанците.

С цел съответствие с изискванията на Пакта относно обучението и квалификацията на администрацията, ангажирана с прилагане на новия режим за убежище, са въведени подходящи правни норми за прилагане на програми на международни организации или национални модули за поддържащо обучение, осигурени чрез заделяне на адекватни финансови ресурси. Подходящ модел за управление на дейността с оглед спецификите на режима и очакваните правомощия на органа, компетентен да се произнася по молбите за международна закрила е въведен чрез разпоредбите, насочени да бъде поета отговорност за провеждане на държавната политика в областта на убежището. Предлага се нова административна организация, при която компетентният орган се подпомага от администрация, осигурена с достатъчно ресурси, адекватни за нейната дейност, на чието разположение са съвременни технологии и алгоритми, така че да има съпоставим принос във функционирането на ОЕСУ. В случай, че държавата не може да обоснове адекватността на административния си капацитет, участието във фондовете за солидарност не би било гарантирано особено в ситуации на криза, инструментализиране или форсмажор, както и в други, непредвидени ситуации.

Как е избрано наименованието

Работното наименование на проектозакона претърпя промени от Закон за убежището до Закон за международната закрила. При работно заглавие Закон за убежището се отразява концепцията за разделение на правомощията между органите,

вземати решения по молби за международна закрила (убежище) и органите, вземащи решения по въпросите на миграцията. Тази хипотеза обаче има риск да доведе до смесване на правомощията на органа, вземащ решения по молби за международна закрила (убежище) с правомощията на президента на републиката съгласно Конституцията.

Работното заглавие - Закон за международната закрила преодолява риска за смесване на правомощията, произтичащи от административна процедура с правомощията, произтичащи от Конституцията и същевременно разграничава правомощията по международна закрила от правомощията по въпросите на миграцията, осъществявани от два различни органи на изпълнителната власт. По тази причина предлагаме да бъде запазено това наименование на закона, като по този начин то би било синхронизирано и с наименованието на администрацията, която подпомага органа, в чиято компетентност попадат въпросите на международната закрила.

В случай, че бъде избрано друго наименование – например Закон за убежището, това наименование би съответствало на института *убежище*, използван в Пакта (успоредно с института *международна закрила*), но би довело до риск от объркване по отношение на разбирането, че главният предмет на законопроекта (по арг. на чл. 24, ал. 1 от Указ 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове) е предоставянето на убежище съгласно чл. 27 от Конституцията. Напротив, главният предмет на законопроекта е прилагането на института международна закрила. Предоставянето на убежище е правомощие на президента възложено му по силата на чл. 98, т. 10 от Конституцията.

Предложено е също думата бежанци – част от наименованието на нормативния акт подлежащ на отмяна – ЗУБ, да не бъде използвана в наименованието на бъдещия закон, тъй като в съвременния смисъл институтът „статут на бежанец“ съществува заедно с института „статут на субсидиарна закрила“, като видно от фигурите по-долу двата института представляват съдържанието на международната закрила. В същите фигури може да се проследи концепцията, която е следвана относно наименованието на законопроекта.

Наименованието *Закон за международната закрила* е най-точният, най-краткият и най-ясен вариант за наименование. Този вариант съвпада с терминологията на Европейския съюз, обхваща както бежански статут, така и субсидиарна закрила, а в най-широк смисъл и временната закрила като институт на ЕС и едновременно с това избягва смесването с правомощията на президента. Освен това, наименоването Закон за международната закрила отразява реалната материя на закона – процедури за статут, правомощия, задължения, без при това да създава колизия с Конституцията. В заключение избраният вариант за наименование следва прехода от стария модел към модела на общата европейска система.

Как беше организирано изработването на проектонормите

За да се стигне до приложеният към тази оценка на въздействието законопроект беше възприет следния национален подход:

С влизането в сила на Пакта за миграцията и убежището през месец юни 2024 година, на национално ниво беше взето решение от НСМГУИ към Стратегическата работна група „Управление на миграцията и убежището“ да бъдат създадени междуведомствени работни групи. Основната цел на тези екипи беше да извършат анализ на действащото законодателство, в съответствие с определения на групата правен аспект, и да предложат подход за осигуряване съответствието на националния закон с актовете на Европейския съюз.

В продължение на няколко месеца работните екипи идентифицираха

решаващите органи, които съгласно разпоредбите на Пакта попадаха в компетентността на системата от органи с участие в процесите, свързани с убежището, идентифицираха необходимите нормативни промени в съответната система, както и местата, където съответната дейност ще бъде изпълнявана. В резултата от дейността на междуведомствените работни групи на 19 декември 2024 година Министерският съвет със свое решение № 883 прие Плана за изпълнение в Република България на Пакта на Европейския съюз за миграцията и убежището. В плана беше предвидено, наред с изменения в други закони, разработването на нов закон в областта на убежището, който да замени действащия ЗУБ и да бъде внесен в Министерския съвет до края на декември 2025 г.

Министър-председателят осигури изпълнението на плана, приет с решение № 883 от 19 декември 2024 година, като създаде организация за изработването на изцяло нов закон в областта на убежището в срок до 1 юни 2025 г., който съгласно правомощията си правителството да внесе за приемане от парламента. С тази задача със своя Заповед № Р-34 от 20.02.2025 г. министър-председателят създаде работна група, която да изготви проект на нов закон в областта на убежището, така че да бъде възможно прилагането на Пакта. В обхвата на дейността на групата бяха включени ангажименти за извършване на анализ и оценка от въздействието на Пакта върху националната правна и обществена инфраструктура, както и ангажименти относно обосноваване на съответствието с актовете на Европейския съюз.

Дължимо на обема на въпросите, предмет на уредба и отражението ѝ върху обществените отношения във всички сфери на живота, което наложи провеждане на продължителни и продължаващи във времето нови анализи, включително формиране на оценки на въздействието, проектът на закон беше завършен през месец ноември 2025 г. при прилагане на оптимизиран подход и представляващ оптималното за случая решение. Следната организация повлия върху процеса на вземане на решения относно структурирането на дейността, формирането на работните екипи и крайния продукт:

Първоначално работата по проекта на нов закон беше оперативно организирана чрез провеждане на срещи по подгрупи, по време на които се разглеждаха въпроси от значение за строежа и обхвата на закона на базата на извършваните анализи и оценки за съответствие.

През месец юли 2025 г. разработването на проекта на закон беше организирано така, че основното предложение за съдържание на текстовете да бъде разпространено в работната група най-късно през ноември 2025 г. от Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (ДАБ) като водеща институция.

Съдържанието на проектозакона е разработено на основата на финалния анализ за съответствие, извършен в изпълнение на т. II от Заповед № Р-34 от 20.02.2025 г. в периода февруари – ноември 2025 г. Този анализ представлява предварителна оценка на въздействието, както на онези норми от Пакта, чието прилагане е обусловено от национални процедури, така и на нормите на Европейския съюз, които подлежат на транспониране.

Предложената структура на проекта е резултат от самия работен процес по осигуряване съответствието на националния закон с актовете на Европейския съюз. Тази структура претърпя във времето видоизменяне, надграждане и приспособяване за верификационните цели за съответствие от страна на Комисията.

Основен фокус за обособяването на финалната структура и концептуален подход за оформяне на главите, разделите и разпоредбите представлява Решение на Съда от 8 юли 2019 година по дело С - 543/17.

Какъв подход е възприет за обособяване на финалната структура на проектозакона

Основен акцент повлиял върху структурирането на законопроекта е разпоредбата на член 35 от Директива (ЕС) 2024/1346 относно задължението за транспониране. Съгласно чл. 35: „1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с членове 1—10, 12, 13, 17—29 и 31—34, най-късно до 12 юни 2026 г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Те включват също така уточнение, че позоваванията в действащите закони, подзаконови и административни разпоредби на директивата, отменена с настоящата директива, се считат за позовавания на настоящата директива. Условието и редът на позоваване и формулировката на уточнението се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното право, които приемат в областта, уредена с настоящата директива.“

Във връзка със задължението на държавата да транспонира посочената директива, структурата на закона е предложена така, че не само съответствието да бъде лесно установимо, но и прилагането на нормативния акт да бъде практически ясно още в първите години след 12 юни 2026 г. За тази цел е отчетено съображение 59 от Решение на Съда от 8 юли 2019 година по дело С - 543/17:

Съображение 59 „...задължението си да съобщи за мерките за транспониране“... се отнася до задължението на държавите членки да предоставят достатъчно ясна и точна информация за мерките за транспониране на директивите. ... Държавите членки са длъжни да посочат за всяка от разпоредбите на директива с коя национална разпоредба или с кои национални разпоредби е транспонирана. Въз основа на съобщената информация и евентуално на приложената към нея таблица на съответствието Комисията следва да провери дали няма мерки за транспониране, които явно липсват или не обхващат цялата територия на съответната държава членка, за да поиска налагането на съответната държава членка на предвидената в споменатата разпоредба имуществена санкция ...

От изложените разпоредби може да се съди, че основната тежест да докаже съответствие с актовете на Европейския съюз е на държавата. Това се потвърждава и от работна препоръка, разпространена от Комисията на 18.12.2024 г. с цел да подпомогне държавите при транспонирането на Директива (ЕС) 2024/1346:

“...Директива 2024/1346 съдържа редица разпоредби, в които се правят препратки към регламенти, които са част от Пакта за миграция и убежище, по-специално Регламент 2024/1348 (Регламент за процедурата за убежище), но също и Регламент 2024/1347 (Регламент за определяне на условията), 2024/1351 (Регламент за управление на миграцията в областта на убежището) и 2021/2303 (Регламент за Агенцията на ЕС за убежище), както и в областта на социалното осигуряване (883/2004 и 1231/2010). По отношение на тези разпоредби не е достатъчно тези регламенти да са пряко приложими, за да могат държавите членки да спазват тези разпоредби съгласно Директивата за условията на приемане, и транспонирането остава необходимо, когато е приложимо...”

Как е структуриран предлагания законопроект

При прегледа на изложената по-горе информация, свързана с транспонирането на актове на Европейския съюз, може да се проследи ясно дефинираното задължение на

държавата да приложи най-добрите си практики, така че да гарантира и направи възможно верифицирането на съответствието.

С тази цел сме възприели такова структуриране на законопроекта, което максимално да съответства на подхода на Европейския съюз за конструиране на европейските актове. Предложена е следната структура:

Глава първа. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава втора. ПРОВЕЖДАНЕ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА УБЕЖИЩЕТО

Глава трета. ПРИЛАГАНЕ НА СТАНДАРТИТЕ ЗА МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА

Глава четвърта. СТАНДАРТИ ЗА ПРИЕМАНЕ

Глава пета. НАСОЧВАНЕ СЛЕД ПРОВЕДЕН СКРИНИНГ

Глава шеста. ЕВРОДАК

Глава седма. ПРОЦЕДУРА ПО МОЛБА ЗА МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА

Глава осма. УПРАВЛЕНИЕ НА УБЕЖИЩЕТО И МИГРАЦИЯТА. ПРОЦЕДУРИ ЗА СОЛИДАРНОСТ

Глава девета. ДРУГИ ПРОЦЕДУРИ Раздел I Специална процедура – събиране на семейства, Раздел II Временна закрила, Раздел III Убежище предоставяно от президента на републиката

Глава десета. КРИЗИ И ФОРСМАЖОР. НЕПРЕДВИДЕНИ СИТУАЦИИ

Допълнителни разпоредби

Преходни и заключителни разпоредби

В така изложения строеж на съдържанието на нормативния акт, в случай че същото бъде запазено, наименованията на главите в закона ще съответстват на уредбата от обхвата на конкретен европейски правен акт, чието прилагане следва да бъде национално гарантирано. В такава хипотеза всяка глава на закона ще има за начало разпоредба, която посочва директивата или съответния регламент, чиито норми са предмет на националните мерки. Такъв подход е използван в голяма част от националните нормативни документи, включително и от действащия Закон за убежището и бежанците.

Наличието на множество регламенти и една директива налага оптималния подход за възприемане на предложената структура на законопроекта. Тази структура е подходящо адаптирана към правния факт, че материалните норми, регулиращи съответните обществени отношения са изцяло предмет на регламентите и като такива не следва и не може да бъдат отново възпроизведени в друг нормативен акт. В резултат на обстоятелството, че множество регламенти заменят от 12 юни 2026 г. редица директиви, в законопроекта няма да бъдат открити глави или раздели, съдържащи материална уредба на права и задължения, видове закрила, основания за отказ за предоставяне на международна закрила, основания за отнемане на международна закрила или други основания, свързани с хода на административно производство, нито материални норми относно правото на последваща молба или определение на понятието последваща молба.

В действащия ЗУБ, глава шеста, раздел I, а“ е единствената част, която установява национална процедура в съответствие с регламент на Европейския съюз, докато останалите части на ЗУБ са или създадени в резултат от директиви или въвеждат типични национални практики за постигане целите на директиви, които национални практики последните години бяха, по силата на съдебни решения, установени като непораждащи ефекта на съответната директива (например института прекратяване на

производство за международна закрила). По посочените причини, включително предвид наличието предимно на регламенти, които трябва да отчете, законопроектът следва модела на глава шеста, раздел I,а“ на действащия ЗУБ. Регламентите като носители на материалните норми стават част от действащото национално законодателство, такива, каквито са, заедно със своята структура, език и правна техника, избрани, за да бъдат приложими към всяка правна инфраструктура в езиковото и културно многообразие в Европейския съюз. Отчитайки тези специфики на съдържанието на европейските правни актове законопроектът трудно би се отклонил от него без да рискува съответствието си. По тази причина възприетият език и стил на проектонормите е оптималното решение, което да се справи и което да отговори на правната техника на европейските актове, използвана, за да въведе редица принципни положения и с цел да аргументира последващите изключения от тях или за да обоснове извършването на административни действия, без тези действия да представляват административна процедура (вж. например чл. 68 от Регламент (ЕС) 2024/1348 относно суспензивното действие на жалбата и правото на кандидата да остане или чл. 66 от същия регламент относно приключването на международната закрила без да е необходимо това приключване да бъде под формата на решение).

При съобразяване на Решение на Съда от 8 юли 2019 година по дело С - 543/17 в частта му, с която държавите се призовават да посочват за всяка от разпоредбите на директива с коя национална разпоредба или с кои национални разпоредби е транспонирана и при отчитане на условието за евентуалност по отношение прилагането на таблица за съответствие, разглежданият законопроект е разработен така, че да съдържа заглавия към всяка разпоредба. Заглавието към всяка отделна разпоредба на проектозакона съдържа като елемент и позоваване към конкретната разпоредба от директивата, която се транспонира. Този подход е запазен и за регламентите, по които се въвеждат съответните национални мерки за прилагане. Възможността да бъдат формулирани заглавия към всяка разпоредба на закон се дава от чл. 29, ал. 2 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (Указа).

Законът за нормативните актове и Указът са достатъчно отворени и адекватно насочени към обвързване на процеса по транспониране на актове на Европейския съюз с националната нормотворческа техника. Пример за това е разпоредбата по чл.39, ал.2 от Указа, която дава възможност за директно препращане към разпоредби на актове на Европейския съюз. Съобразно тази възможност законопроектът препраща към директни разпоредби от директивите и съответно към конкретните разпоредби от регламентите, за чието приложение се въвеждат мерки със закона. При проверка в националната нормативна уредба такъв подход може да бъде открит при непренебрежима част от законите.

Изборът да бъдат формулирани заглавия към отделните разпоредби на закона, които включват и позоваване на всеки член от акт на Европейския съюз хармонизира и със задължението на държавите, когато приемат национални разпоредби, в тях да се съдържа позоваване на директивата или то да се извършва при официалното им публикуване (задължение по чл. 35 от Директива (ЕС) 2024/1346). Същата разпоредба от директивата обвързва държавите да включват също така уточнение, че позоваванията в действащите закони, подзаконови и административни разпоредби на директивата, отменена с настоящата директива, се считат за позовавания на настоящата директива. Такова уточнение е направено с преходните и заключителните разпоредби на проектозакона.

Поддържаеме позиция, че така използваният подход би улеснил прилагането на закона, би гарантирал административната добросъвестност и същевременно би

способствал за верификационния процес за съответствие от страна на Комисията. По тези причини същият подход би отразил добра национална нормотворческа практика.

В допълнение за преодоляване на лоши практики при прилагане на действащия закон, свързани предимно с устойчивостта на издаваните индивидуални административни актове, са отчетени някои решения на Съда на Европейския съюз, каквито са:

1. Решение на Съда от 22 септември 2022 година по дело C-159/21 (относно необходимостта за мотивиране на становищата на специализираните органи за национална сигурност и начина за осигуряване на ефективен достъп до правосъдие на засегнатите лица);

2. Решение на Съда от 15 февруари 2016 година по дело C-601/15 PPU (относно задържането);

3. Решение на Съда от 1 август 2022 година по дело C 19/21 (относно обжалването на отказ за поемане на отговорност от друга държава членка);

4. Решение на Съда от 1 август 2025 година по съединени дела C-758/24 [Alace] и C-759/24 [Canpelli] (относно сигурните държави на произход);

5. Решение на Съда от 29 юли 2019 година по дело C-556/17 (относно съдебните процедури и съдебните решения);

6. Решение на Съда от 12 септември 2024 г. по дело C-352/23 (относно националните хуманитарни статутни);

7. Решение на Съда от 8 юли 2019 година по дело C - 543/17 (относно задълженията на държавите членки свързани с транспонирането на актове на Европейския съюз).

За яснота на разпоредбите тези решения са изброени в Преходните и заключителните разпоредби на проектозакона.

Какви са показателите повлияли върху формиране на оценката на въздействието на законопроекта

Предложените в законопроекта разпоредби се основават и на оценка, повлияна от количествени, качествени и правни показатели, които обосновават основно необходимостта от поддържане на адекватен административен капацитет, на чието разположение следва да бъдат осигурени достатъчно финансови и човешки ресурси, които да позволят на държавата да участва пълноправно, пълноценно и съпоставимо с останалите държави в Общата европейска система за убежище.

Тази администрация следва да бъде в състояние да изпълнява възложените ѝ със закона дейности, както произтичащите от материалните условия на приемане, така и тези, свързани със съответните административни процедури. Тези дейности следва да бъдат изпълнявани така, че да не застрашат функционирането на Общата европейска система за убежище.

Количествени показатели

Със законопроекта се предлага укрепване на административния капацитет в областта на международната закрила, като органът, който взема решенията по молбите бъде натоварен с правомощието да администрира бюджет в качеството на първостепенен разпоредител. Това ще позволи той да притежава достатъчни човешки ресурси за упражняване на дейността, които да бъдат постоянно обучавани с цел поддържане и повишаване на квалификацията. Достатъчността на човешките ресурси е важен фактор и за участието на държавата в механизмите за солидарност на Европейския съюз. През годините на действие на ЗУБ, чиято отмяна предстои, администрацията, която разглежда и оценява молбите за международна закрила се

оказва крайно недостатъчна да обработи несъразмерен брой молби за международна закрила. Така например през 2024 г. се наблюдава 46% спад в броя на подадените молби за международна закрила в сравнение с 2023 г. За разлика от изминалата 2023 г., когато молбите за международна закрила достигнаха общо 22 518 бр., то през 2024 г. същият е 12 250 бр. 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.

Тези данни показват динамиката в нуждата от международна закрила, включително вероятността от нарастване на броя на молбите сравнено с предходни години или вероятността от промяна в тенденцията с оглед националността на търсещите закрила при промяна на обстоятелствата в държавата на произход.

В подкрепа на необходимостта за укрепване на капацитета на администрацията и повишаване на нивото ѝ са и данните за съдебните дела, образувани по упражнено право за ефективна защита пред съд. Само за 2024 г. има общо 1 084 дела пред първа и втора инстанция. Към 31.12.2024 г. съдилищата в страната са се произнесли с 737 решения по дела от значение за международната закрила.

Освен с въпросите касаещи международната закрила, органът, който се произнася по молбите е натоварен и с функции по регистрация на лица с временна закрила в Република България. Към 31.12.2024 г. лицата, ползващи се от временна закрила са общо 201 794. В стартиралия в началото на 2024 г. процес на пререгистрация за временна закрила са пререгистрирани 44 400 чужденци.

Изисквания за поддържане на адекватен капацитет на държавата произтичат от Решение за изпълнение (ЕС) 2024/2150 на Комисията от 5 август 2024 година, което установява максималният брой молби за международна закрила, които дадена държава членка следва да разгледа годишно в рамките на процедурата на границата. Този адекватен капацитет ще бъде преразглеждан от Комисията на всеки три години (вж. съображение 1 от решението). Този максимален брой молби е определен в приложение II към посоченото решение. За периода 12 юни 2026 г. – 12 юни 2027 г. максималният брой молби, които следва да бъдат разгледани в процедурата на границата за Република България е 1170. За периода 13 юни 2027 г. – 14 октомври 2027 г. максималният брой молби, които следва да бъдат разгледани в процедурата на границата за Република България е 1755. Данните, използвани за изчисляване на адекватния капацитет и максималният брой молби, които да бъдат разгледани годишно от дадена държава членка в рамките на процедурата на границата, включват незаконните преминавания на границата, докладвани от държавите членки на Европейската агенция за гранична и брегова охрана („Frontex“), създадена с Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета, включително пристиганията след операции по търсене и спасяване и отказите за влизане на външната граница съгласно данните на Евростат, изчислени за период от три години, и съответстващи на периода от 1 януари 2021 г. до 31 декември 2023 г.

Процедурата на границата за вземане на решения по молби за международна закрила представлява етап за Република България в процедурата на Европейския съюз за предоставяне на убежище. Тази процедура ще бъде прилагана от нас за първи път.

Целта на процедурата на границата за предоставяне на убежище и за връщане следва да бъде на външните граници да се извършва бърза принципна преценка дали молбите са неоснователни или недопустими и бързо да бъдат върнати лицата, които нямат право да останат, по начин, който напълно зачита принципа на забрана за връщане, като същевременно се гарантира, че лицата с основателни молби се включват в редовната процедура и им се предоставя бърз достъп до международна закрила. Поради това в законопроекта е установено, че влизанията на територията се разрешават

от органите, които са провели скрининга за установяване на самоличност и са насочили гражданите на третите държави или лицата без гражданство към съответните процедури. По този начин законопроектът отговаря на изискването за постигане на целта на Регламент (ЕС) 2024/1348 - държавите членки следва да могат да изискват от кандидатите за международна закрила да пребивават, като общо правило, на външната граница или в близост до нея, или в транзитна зона, или на други определени места на тяхната територия, за да бъде оценена допустимостта на молбите. При ясно определени обстоятелства държавите членки следва да могат да осигурят разглеждане на основателността на молбата и в случай на отхвърляне на молбата — връщане на съответните граждани на трети държави и лица без гражданство.

Същият регламент въвежда изискване държавите членки да предприемат необходимите мерки за създаване на адекватен капацитет по отношение на инфраструктурата за приемане и човешките ресурси, и по-специално квалифицирани и добре обучени служители, необходими за разглеждане във всеки един момент на определен брой молби и за изпълнение на решенията за връщане с оглед на провеждането на процедурата на границата за предоставяне на убежище и процедурата на границата за връщане.

Оценката на молби за международна закрила в процедура на границата се извършва, когато кандидатът представлява заплаха за националната сигурност или обществения ред, когато се счита, че кандидатът, след като му е била предоставена пълна възможност да посочи основателна причина, умишлено е подвел органите, като е предоставил невярна информация или документи или като не е предоставил относима информация или документи във връзка със своята самоличност или гражданство, които са можели да повлияят отрицателно на решението, и когато има вероятност молбата да е неоснователна, защото кандидатът е с гражданство на държава, за която делът на решенията за предоставяне на международна закрила е 20 % или под 20 % от общия брой на решенията за тази трета държава. В други случаи, като например когато кандидатът е от сигурна държава на произход или сигурна трета държава, използването на процедурата на границата е по избор.

Посочените количествени показатели отразяват тенденция за постепенно завишаване на адекватния капацитет на държавите за преглед на молби на границата или тенденция за динамика в количеството молби, разглеждани в обща процедура най-често зависимо от общата ситуация в държавите на произход. Също така върху административния капацитет въздействие оказват и други фактори, свързани с нуждата от осигуряване на временна закрила или количеството молби за събиране на семействата.

Самостоятелно значение върху подготвеността на администрацията да прилага механизмите за солидарност на Европейския съюз имат и разпоредбите на регламента за управлението на убежището и миграцията - Регламент (ЕС) 2024/1351, който поставя количествени параметри относно поддържания от държавите солидарен резерв, чиято цел е държавите да се подпомагат на взаимна основа за минимизиране и преодоляване на вторичните движения. Комисията е определила общият годишен брой на необходимите премествания и финансовия принос за годишния солидарен резерв на равнището на Съюза, които са най-малко 30 000 за преместванията и 600 милиона евро за финансовия принос. Решенията в Европейския съюз се вземат в рамките на Форума на високо равнище за солидарност, в който има представители на държавите членки и чиято дейност се подпомага от технически форум. Със законопроекта се предлага представителството на държавата в тези форуми да бъде осигурено от органа, който взема решенията по молбите за международна закрила. Това изисква ресурс достатъчен

за администриране на националния процес по вземане на решения относно пълно или частично приспадане от дължимите вноски на държавата в солидарния резерв.

По тази причина законопроектът предлага повишаване нивото на администрацията и правомощие за самостоятелно разпореждане с бюджетни средства при условията на Закона за публичните финанси и Закона за държавния бюджет за съответната година.

Качествени показатели

Върху процеса по изработване на текстовете на законопроекта и в хода по извеждане на оценката на въздействието му повлияха качествени показатели основани на опита по прилагане на действащия закон, отразен в съдебните решения на националните съдилища. В допълнение е съобразена и практиката на Съда на Европейския съюз.

Особени затруднения при оценките на молбите за международна закрила при прилагане на действащата уредба възникваха вследствие на лишаване на компетентния орган от правото да получи достоверна информация или документи във връзка със самоличността на кандидатите. Значителна част от чуждите граждани не представят документи за самоличност и заявяват противоречиви данни относно личността и гражданския си статус. Често например едно и също лице е регистрирано с различни националности в различни държави членки или с различни данни относно семейното си положение.

Други затруднения в хода на административното производство възникваха от неяснотите за фактическо прилагане на институтите настойничество и попечителство, уредени в СК, което пречеше на провеждането на производството, включително 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, като за тях се прилагат специални процедурни гаранции.

Друг риск за административното производство представляваше липсата на законово изискване за мотивирано произнасяне от страна на други органи на власт, които участват в производството за международна закрила.

В тази категория рискове попадат предоставяните от Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) писмени становища относно констатирана заплахата за националната сигурност от страна на конкретен кандидат за международна закрила. Съдът на Европейския съюз разглежда като недопустимо всяко отхвърляне на молба за международна закрила, основано на причини, свързани със заплахата за националната сигурност, когато това отхвърляне се е позовало на немотивирано възражение от специализиран орган по национална сигурност (Решение на Съда от 22 септември 2022 година по дело С-159/21) . 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 (например решение № 9684/09.09.2024 г. по адм. дело № 339/24 г. на Върховния административен съд).

Със законопроекта се преодолява и друг риск за административното производство – минимизиране вероятността за укриване на кандидата чрез оценка на риска за укриване. В действащия закон липсва подходяща уредба изискваща оценка на риска за укриване и предприемане на необходимите национални мерки за ограничаване на вторичните движения.

По тази причина чести бяха констатациите на случаи, когато кандидати за международна закрила не бяха установявани в териториалните поделения, където са

настанени 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. 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.

Отсъствието от заявления адрес затрудняваше и 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 в законопроекта се предлага механизъм за връчване на съобщения при условията и по реда на чл. 18а от АПК.

През годините на прилагане на действащия ЗУБ бяха идентифицирани затруднения за изясняване на връзките между лицата при подадени молби от получили международна закрила за събиране с членове на семействата им на територията на Република България. 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. Част от тези затруднения бяха породени от недостатъчното транспониране на всички хипотези от Директива 2003/86/ЕО. Със законопроекта се решават затрудненията, свързани с преценката относно полигамните бракове.

Неизпълнение на задължения на Република България да транспонира в действащото законодателство конкретни разпоредби от други две директиви - 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 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, е било установено от Комисията и е довело до Процедура за нарушение № 2018/2123 - вече закрыта.

Данни относно количествените и качествените показатели, могат да бъдат проследени на <https://saref.government.bg/sites/default/files/2025>

Законопроектът е насочен да създаде правна рамка, която да съответства на Директива (ЕС) 2024/1346 и да направи възможно прилагането на регламентите от Пакта.

Причини за приемане на актовете, които съставляват Пакта на Европейския съюз за миграцията и убежището

В съобщение от 6 април 2016 г. „Към реформа на общата европейска система за убежище и укрепване на законни начини за достъп до Европа“, Комисията подчертава необходимостта от подсилване и допълнително хармонизиране на ОЕСУ. Тя очертава приоритетни области, в които ОЕСУ следва да претърпи структурни подобрения, а именно създаването на устойчива и справедлива система за определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата за международна закрила, укрепването на системата „Евродак“, постигането на по-голямо сближаване в системата на Съюза за предоставяне на убежище, предотвратяването на вторичните движения в рамките на Съюза и по-добър мандат на Агенцията в областта на убежището, създадена с Регламент (ЕС) 2021/2303.

Общата европейска система за убежище създава система за определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа дадена молба за международна закрила, общи стандарти за процедурите за предоставяне на убежище, за условията на приемане и процедурите за приемане и за правата на лицата, на които е предоставена международна закрила. Независимо от напредъка, постигнат по отношение на развиването на ОЕСУ, между държавите членки продължават да съществуват съществени разлики по отношение на използваните процедури, условията на приемане, осигурявани за кандидатите, процента на признаване и вида на закрилата, предоставяна на лицата, на които е предоставена международна закрила. Тези разлики са важен стимул за вторични движения и затрудняват постигането на целта да се гарантира, че всички кандидати се третират по еднакъв начин, независимо от това къде кандидатстват за международна закрила в Съюза.

В мотивите (вж. съображение 3 от преамбюла на Директива (ЕС) 2024/1346 и съображение 3 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1348) за приемане на актовете от Пакта се посочва, че условията на приемане, съответно използваните процедури, процентите на признаване, видът на предоставената закрила, и предимствата предоставяни на кандидатите и на лицата с предоставена международна закрила, продължават да са много различни в държавите членки. Стандарти за приемане, които са по-хармонизирани и са определени на подходящо равнище за всички държави членки, ще допринесат за по-равностойно третиране и по-справедливо разпределяне на кандидатите в целия Съюз.

Целта на Пакта е да гарантира в целия Съюз еднакво третиране на кандидатите, като условията за приемане да бъдат приложими на всички етапи и за всички видове процедури за международна закрила, във всички места и центрове, в които са настанени кандидати, и за цялото време, за което им е разрешено да останат на територията на държавите членки. За постигане на тази цел държавите са призовани да установят стандартни условия за приемане на кандидатите, които да бъдат достатъчни, за да им се гарантира подходящ стандарт на живот и сравними условия на живот във всички държави членки. Очаква се това хармонизиране на условията на приемане да допринесе за ограничаването на вторичните движения на кандидатите, водени от различията в условията на приемането им в отделните държави.

В мотивите към Регламент (ЕС) 2024/1351 (вж. съображение 3 от преамбюла) се посочва необходимост от единен, всеобхватен подход за управление на миграцията чрез отстояване и доразвиване на принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително на финансовите последици от този принцип, който урежда политиките в областта на убежището и миграцията, в съответствие с чл. 80 от ДФЕС. Принципът на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите е предпоставката, въз основа на която държавите членки заедно споделят отговорността за управлението на миграцията, по-специално в областта, уредена от общата европейска система за убежище.

Посочените причини са аргумент да бъдат приети актовете от Пакта за миграцията и убежището – една директива и девет регламенти, които да бъдат прилагани от държавите членки, считано от 12 юни 2026 г. От тази дата се отменят действащи директиви и един регламент, посочени в съответните актове на Европейския съюз.

Причини, които налагат приемане на проектозакона

В изпълнение на ангажиментите, произтичащи от членството на Република България в ЕС, е необходимо да бъдат предприети съответните мерки на национално ниво, които да осигурят прилагането на Директива (ЕС) 2024/1346 и деветте

регламенти. Извършената цялостна предварителна оценка на въздействието разглежда специфичните национални аспекти и възможните подходи за транспониране на директивата в националното ни законодателство при спазване на принципите на откритост, обосновааност, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност. За да се осигури необходимата уредба за ограничаване на вторичните движения на кандидатите чрез хармонизиране на изискванията за условията на приемане и прилагане на административните процедури на ниво ЕС, този законопроект предлага нормативна рамка, която урежда :

1. мерки за прилагането на стандартите за определянето на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила;
2. стандартите за приемането на територията на Република България на кандидати за международна закрила;
3. правилата за насочване на граждани на трети държави или лицата без гражданство към процедурите за международна закрила след проведен скрининг;
4. мерките за прилагането и използването на системата Евродак за сравняване на биометрични данни;
5. процедурата за предоставяне на международна закрила;
6. процесът за вземане на решения за участието на държавата в процедурите за солидарност на Европейския съюз и националните мерки за управление на убежището и миграцията;
7. механизъм за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на убежището.

Провеждането на скрининг на граждани на трети държави или лицата без гражданство и процедурата на границата с цел връщане следва да могат да бъдат осъществявани съгласно Закона за чужденците в Република България и Закона за Министерството на вътрешните работи.

Със законопроекта се цели въвеждането на правен режим за предоставяне на материални условия на приемане и прилагане на административни процедури, които отчитат натрупаните практики по действащия закон, включително практиката на Съда и разпоредбите на Пакта, така че да бъде осигурено равно третиране на всички кандидати за международна закрила и техния ефективен достъп до правна защита, като в същото време бъде защитен и интереса на обществото, особено чрез процедурата на границата. Липсата на ясни правила в действащия ЗУБ относно правата на материални условия на приемане на кандидатите, които като цяло са бланкетни, без да установяват компетентните органи за реализирането им, създава предпоставки за установяване на множество различни практики, нееднакво третиране на кандидатите и правна несигурност.

Предвиждането на ясни правила и изисквания ще осигури прозрачност, предвидимост и респективно ще способства за повишаване на общественото доверие към института на международната закрила. В допълнение, предвиждането на ефективен достъп до процедурите по силата на европейски механизми за мониторинг, включително от страна на ВКБООН, Омбудсмана, Агенцията в областта на убежището, ще има положителен ефект върху системата за убежище и ще осигури значителни гаранции за защитата на кандидатите при прилагане на общоевропейски стандарти.

Допълнителна добавена стойност има и възможността, с която ще разполагат кандидатите за международна закрила да обжалват отказите за поемане на отговорност от държава членка в производството за определяне на компетентната държава членка.

Законопроектът създава правни основания за вземане на решения относно участието на държавата в механизмите за солидарност на Европейския съюз,

установява законово правомощия за снемане на биометрични данни и посочва компетентните органи за това в различните процедури.

Със законопроекта се постига целта на Директива (ЕС) 2024/1346 и регламентите от Пакта – ограничаване, съответно предотвратяване на вторичните движения в Съюза чрез еднакво третиране на кандидатите във всички държави членки, като се решават включително следните въпроси:

- въвеждат се законови мерки за прилагане на процедурата на границата за международна закрила, насочени към това да гарантират, че всички лица, които попадат в задължителните хипотези на процедурата остават на границата;

- осигуряват се предвидими и устойчиви решения от административните и съдебни органи с оглед достъпа до ефективна правна защита на участниците в процедурите;

- осигурява се пълноценното участие на държавата в механизмите за солидарност на Европейския съюз.

В допълнение се решават и следните въпроси:

- избягва се едновременното прилагане на две административни процедури, които водят до ползването на сходни права на две различни основания;

- предвидимост и прогнозируемост на държавните разходи, включително съдебните разходи;

- установяват се критерии за вземане на решение в случаите на полигамни бракове между граждани на трети държави или лица без гражданство.

Изпълнението на закона се осигурява чрез функционирането на такъв орган на изпълнителната власт, който разполага с адекватни финансови и човешки ресурси, достатъчни за упражняване на правомощията му.

За постигане максимален баланс между заложените в актовете от Пакта цели и националните такива се предлага възползването от дискреции, които допринасят за ефективното функциониране на националната система с адресиране на установените нейни слабости. Такъв подход осигурява по-голяма гъвкавост и възможност за ефективно адаптиране на участниците в производствата към новия режим. Едновременно с това чрез него се въвеждат надеждни механизми за защита на кандидатите за международна закрила, прозрачност и проследимост на дейността на административните органи и решенията на съда.

Целта на новата регулация следва да бъде ограничаване на вторичните движения в Съюза чрез създаване на ясни и сравними стандарти за приемане със стандартите в другите държави членки.

Изключването на част от дискрециите, а именно съгласно чл. 3, параграф 3 от директивата; чл. 28, параграф 4; чл. 56 във връзка с чл. 68 от Регламент (ЕС) 2024/1348, ще гарантира възможността на държавата по чл. 7, параграф 1 от директивата свободно да организира системата си за приемане, с което новата национална правна рамка по транспониране на директивата ще елиминира следните рискове:

- с невъзприемането на дискрецията по чл. 3, параграф 3 от директивата се преодолява риска националната процедура за убежище съгласно Конституцията да бъде поставена в рамките на административна процедура, с което да не бъде съобразено Решение № 6 на Конституционния съд от 11 април 2012 г. (ДВ, бр. 31 от 20 април 2012 г.)

- с невъзприемането на дискрецията по чл. 28, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2024/1348 се преодолява риска да бъдат поставени граждани на трети държави в по-благоприятно положение от това на българските граждани (аргумент от съображение 56сл. от преамбюла на директивата) и не би имало гаранции относно самоличността на такива чужди граждани.

- с невъзприемането на дискрецията по чл. 56 от Регламент (ЕС) 2024/1348 се преодолява риска да бъде натоварен съда с допълнителни процедури и да бъде прехвърлена отговорността за произнасянето по основателността на последващата молба от административния орган върху съда.

Основният риск остава в периода на адаптиране към новия режим и за устойчивостта на вземаните решения. Този риск ще съществува до момента на натрупването на достатъчно практика по прилагане на уредбата.

За осигуряване изпълнението на закона посредством функциониращ и ресурсно обезпечен държавен орган е приложен подход на стриктна регулация, като са възприети всички приложими разпоредби от Пакта, които изискват държавни гаранции за поддържане на административен капацитет. Тези приложими разпоредби включват основно:

-чл. 33 от Директива (ЕС) 2024/1346 – персонал и средства;

- чл. 4 от Регламент (ЕС) 2024/1348 – достатъчно на брой компетентни служители;

- съображение 8 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351 – добре подготвени системи с необходимите човешки, материални и финансови ресурси и инфраструктура;

- съображение 24 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351 – представителство в механизмите за солидарност на висше, политическо равнище.

Приложеният подход преодолява рисковете, произтичащи от липсата на адаптирана правна рамка, която да дава достатъчно законови гаранции за изпълнение на новия режим. Средносрочен риск е необходимостта за адаптиране на практиките и взетите решения към новия режим.

Предвиждането на необходимите компетенции в полза на председателя на Агенцията за международна закрила би имало благоприятен ефект, както върху значително повишената прозрачност и предвидимост на административните решения от гл. т. на защитата на кандидатите, така и за предвиждането на надеждни гаранции за изпълнението на закона. Тази рамка осигурява, че административната и съдебната процедура ще приключат съгласно сроковете в Пакта. Прецизно и добре разпределени са и правомощията между участващите в производствата органи, така че да бъде оптимизиран ефекта от процедурите по сътрудничество и обмен на информация.

Описание на проблемите в прилагането на съществуващото законодателство

Съществуващото законодателство в областта на международната закрила се представлява от ЗУБ, който се прилага от декември 2002 г. Този закон е въвел национални правила, които са резултат от транспониране на директиви на Европейския съюз в областта на приема на граждани на трети държави или лица без гражданство, процедурата за международна закрила, стандартите за определяне гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставен статут на бежанец или субсидиарна закрила (наричана в ЗУБ хуманитарен статут). Освен директивите в посочените сфери ЗУБ е създал и национален механизъм за прилагане на един регламент за определяне на компетентната държава членка.

Директивите и регламента с посочения обхват подлежат на отмяна, считано от 12 юни 2026 г. Те ще бъдат заменени от нови регламенти, към които се добавят допълнителни норми на Европейския съюз в областта на презаселването, управлението на убежището и миграцията, скрининга. По тази причина в действащото законодателство липсват норми, които въвеждат национални мерки за прилагане на процедурата на границата, за участието на държавата в механизмите за презаселване и солидарност на Европейския съюз, за вземане на решения за управление на системата за убежище, както и модел за функциониране на силен орган в областта на убежището.

Действащият ЗУБ е отразил и две други директиви: в областта на събирането на семейства и временната закрила. Практиката в последните години по прилагане на закона по тези въпроси показва, че законодателят преди 23 години не е транспонирал всички възможни хипотези от директивите, което не съответства на житейските събития и затруднява основателността на вземаните административни решения.

Предлаганият законопроект отчита 7 от новите актове на Европейския съюз в областта на убежището, които формират Пакта. Останалите три свързани със скрининга и процедурите на границата за връщане са предмет на друг закон. В допълнение законопроектът отчита и посочените две директиви: за събиране на семейства и за временна закрила.

Редица затруднения при прилагане на действащия режим, които поставяха в риск устойчивостта на индивидуалните административни актове бяха идентифицирани при приложението на института „трета сигурна държава“ поради липсата на ред за обжалване на методиката за определяне на сигурните държави. Други затруднения бяха свързани с липсата на законова предпоставка за вземане на решение, когато семейните връзки са възникнали след влизането на чужденеца на територията. Липсва и реално законово основание за преглед по допустимост на първа молба за международна закрила, както и за представяне на мотивирано становище на органите за национална сигурност. Тези празноти доведоха до многократно връщане на административните преписки от съда за вземане на нови решения от административния орган.

В някои случаи поради липсата на уредба или неясна уредба административните съдилища сезираха Съда с въпроси по прилагането на ЗУБ и неговото съответствие с европейските актове, когато са сезирани с конкретен казус по молба за международна закрила. Един от тези казуси, дългогодишен, но разтълкуван от Съда последната година, налага разписан режим в ЗУБ да отпадне от сегашния законопроект с цел да бъде избегнато съревнованието между две административни процедури, едната от които с незадължителен характер, пораждащи един и същ ефект. По преюдициално запитване от Административен съд София-град Съдът се е произнесъл с Решение от 12 септември 2024 г. по дело С-352/23 по повод почти тридесетгодишния престой на територията на чужд гражданин, чиято молба за международна закрила въпреки, че е била основателно отхвърлена, същият не може да бъде изведен. Решението по същество касае разпознаваемостта на институтите „международна закрила“ и „национален хуманитарен статут“. Националният хуманитарен статут според Съда не е част от европейската система за убежище. Това становище на Съда води до възможност, а не до задължение държавата да поддържа съответните правила за предоставянето на такъв статут.

Поддържането на множество административни процедури, които пораждат един и същи ефект водят или могат да доведат до допълнителна тежест за органите и до неясноти у заинтересованите лица, включително участниците в производствата и лицата, които имат интерес от издаването на съответния административен акт относно прилагането на закона. Институтът „последваща молба“ за международна закрила, който на практика осигурява нови възможности за кандидатите да търсят закрилата на държавата, макар и след влезли в сила решения, с които са отхвърлени предходни молби за международна закрила, обезмисля съществуването на специален национален хуманитарен статут, като този в ЗУБ. Наред с правото си да подадат последваща молба за международна закрила гражданите на третите държави и лицата без гражданство ще разполагат и с друга законова възможност, а именно да изразят воля спрямо тях да бъде приложена национална процедура за предоставяне на убежище или да се ползват от режима по чл. 28а от Закона за чужденците в Република България относно правото на пребиваване по хуманитарни причини.

Подобна тенденция за отпадане на национални статuti по хуманитарни причини се забелязва и в други страни в Европа. Например Финландия и Швеция. Това се потвърждава и от данни на ОИСР в обзора относно миграционните процеси за 2025 г. В частта относно системите за убежище в Европа ОИСР посочва следното: „Финландия затегна условията за кандидатстване за убежище през юли 2024 г., като ограничи молбите за убежище на определени граници. Освен това, кандидатите за убежище вече не могат да преминават към други основания за разрешаване пребиваването във Финландия. Швеция също така затвори пътя на лица, чиито молби за убежище са отхвърлени да преминават към друг вид разрешителни за работа през 2025 г.“

(вж. https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2025_ae26c893-en/full-report/recent-developments-in-migration-policy_e3826f20.html#chapter-d1e30957-75bb171ec8)

През годините ЗУБ е бил изменян многократно по различни причини, в резултат на което съществуващата уредба е фрагментирана и трудна за прилагане. Преодоляването на посочените по-горе непълноти в законодателството или прецизирането на неясни режими е било предмет на опит за изменения в действащия ЗУБ през последните години. Цел на други изменения е било и отразяването на препоръки на Европейската комисия, за да бъде осигурено съответствието с европейските актове в областта на убежището.

Така например в резултат на Пилотен проект между Република България и Европейската комисия, изпълнен в периода от м. 03 - м. 08.2023 г., бе очертана необходимостта от подобряване на националната правна рамка в съответствие с правилата на Директивата 2013/32/ЕС (която ще бъде отменена от Регламент (ЕС) 2024/1348) относно ускорената процедура, придружено с изискване Република България да приеме Указания за улесняване на изпълнението на ускорената процедура за предоставяне на убежище. Предложеният в резултат на този пилотен проект Закон за изменение и допълнение на ЗУБ не беше внесен в Министерския съвет и беше изместен от работата по приоритетния нов закон в областта на убежището, който се предлага заедно с настоящата оценка, и който има за цел да направи възможно прилагането на Пакта. Съответната мярка Закон за изменение и допълнение на ЗУБ беше трансформирана в нов закон за целите на законодателната програма

2. Целите, които се поставят:

Законопроектът е насочен да създаде правна рамка, която да съответства на разпоредбите на Директива (ЕС) 2024/1346 и да направи възможно прилагането на регламентите от Пакта.

Как е постигната целта на Директива (ЕС) 2024/1346

Система за приемане – осигуряване на подходящ стандарт на живот на всеки кандидат (глава четвърта - Директива (ЕС) 2024/1346)

Законопроектът има за цел да установи стандартни условия за приемане на кандидатите, които да бъдат достатъчни, за да се гарантират на кандидатите подходящ стандарт на живот и сравними условия на живот във всички държави. В тази връзка законопроектът определя ниво на материалните условия на приемане, въз основа на подходящи показатели, приложени, за да се гарантира подходящ стандарт на живот на българските граждани (съображение 60 от директивата). В същото време, съобразно възможностите от директивата, законопроектът установява някои различия на

кандидатите в сравнение с българските граждани, като установява например ограничителни условия относно обезщетенията, на които кандидатите имат право.

Законопроектът представлява цялостна правна рамка, която гарантира справедливото третиране на кандидатите за международната закрила и зачитането на техните права през цялото време докато трае производството за международна закрила и до момента, когато лицата вече нямат право да останат. Една от гаранциите за справедливо третиране на кандидатите е минималната административна тежест върху тях или липсата на такава. В тази връзка законопроектът дори въвежда някои ограничителни условия, които възпрепятстват налагането на административна тежест.

Законопроектът установява няколко основни принципни положения, които са акцент в директивата. Целта на тези принципни положения е да се гарантира, че кандидатите се третират по еднакъв начин, независимо от това в коя държава членка търсят международна закрила. В този смисъл законопроектът предвижда, че националната система за приемане е организирана така, че да бъде осигурено на кандидатите да се движат свободно на територията на страната, като :

- кандидатите нямат право да бъдат настанявани на избрано от тях място;
- свободното им движение може да бъде ограничено, за да се обезпечи задължението на кандидатите да остават на разположение за целите на производството;
- материалните условия за приемане са обвързани с действителното пребиваване на кандидатите в обектите, където са настанени - за тази цел материалните условия за приемане могат да бъдат ограничавани до размера на основните жизнени потребности, в случаите, когато кандидатите не пребивават в тези обекти.

- с материалните условия на приемане и медицинските грижи се осигурява подходящ стандарт на живот на всеки кандидат, такъв че да бъде възможна неговата прехрана, защитата на физическото и психическото му здраве и зачитането на правата му.

- материалните условия на приемане се предоставят, когато кандидатите не разполагат с достатъчно средства, за да имат подходящ стандарт на живот.

Гарантирането на тези принципи е осигурено с материални норми, които уреждат критериите за вземане на решение за ограничаване на материалните условия за приемане, органите, които вземат решенията, изискванията относно специалните потребности за приемане, условията за налагане на алтернативните на задържането мерки, конкурентността на актовете, критериите за оценка на риска от укриване, прилагане на институтите „необходимост“ и „пропорционалност“ относно задържането на кандидати, специални правила за непридружените ненавършили пълнолетие и техния висш интерес, включително правила относно запазване целостта на семейството, както за целите на настаняването, така и при задържане.

Специален фокус представляват правилата относно достъпа до образование, заетост, езикови курсове и подготовка за интегриране, включително чрез гражданско образование и участие във формите за подготовка на разположение на Агенцията по заетостта. Създадени са и механизми за определяне на месечната социална помощ за дневни разходи на кандидатите, както и критерии за ограничаване на тази социална помощ. С оглед ефективния им достъп до правна защита кандидатите ще разполагат с право на безплатна правна помощ и представителство, като им е предоставена също законова възможност за обжалване на всички индивидуални административни актове, с които се ограничават права.

Законопроектът решава непълнота в действащия закон, като въвежда механизъм за покриване изцяло или частично или за възстановяване стойността на разходите за материалните условия на приемане или получените медицински грижи от

всички кандидати, които разполагат с достатъчно средства. По този начин се защитават публичните финанси и се осигурява добросъвестност за тяхното управление.

Видове основни процеси по глава четвърта от законопроекта

✓ разпределение на кандидатите по географски райони и по процедури – не представлява самостоятелно административно производство, защото никой няма право да избира къде да бъде настанен. Разглежда се обаче като отделна административна процедура, защото налага вземането на решения *(нововъзникнало законово основание)*;

✓ регистрация – кандидатите се регистрират в центъра за съответната процедура по молбата за международна закрила, където са били разпределени – не представлява самостоятелно административно производство, защото никой няма право да избира къде да бъде настанен. Разглежда се обаче като отделна административна процедура, защото се извършват административни действия с цел събиране на допълнителна информация относно нуждите и самоличността на кандидатите, когато такава не е била събрана по време на скрининга *(законово основание и по действащия закон)*;

✓ предоставяне на информация (по време на регистрацията и на всеки етап от процедурата за международна закрила), настаняване и връчване на решения за правото на движение на кандидатите за целите на общата процедура за предоставяне на международна закрила (само по време на регистрацията) – не представлява самостоятелно административно производство, но има значение на отделна административна процедура, тъй като поражда ефект в следващите етапи на процедурата за международна закрила *(законово основание и по действащия закон)*;

✓ ограничаване на свободата на движение на кандидатите в определените им географски райони, когато има основание въз основа на оценката на риска от укриване – самостоятелно административно производство по вземане на решения и издаване на индивидуални административни актове, които подлежат на обжалване пред съд; подлежат и на преразглеждане по административен ред, независимо дали са били обжалвани от кандидата *(нововъзникнало законово основание)*;

✓ преразглеждане на ограничението и преразпределението – не представлява самостоятелно административно производство, но е отделна административна процедура – резултат от искането на кандидата *(нововъзникнало законово основание)*;

✓ разрешаване напускането на географския район – представлява самостоятелно административно производство по вземане на решения и издаване на индивидуални административни актове, които подлежат на обжалване пред съд *(законово основание и по действащия закон)*;

✓ съгласувателен режим с органите на МВР за напускане на географския район, определен за центъра, където се провежда процедурата на границата за международна закрила – не представлява самостоятелно административно производство, но се разглежда като отделна административна процедура – резултат от правомощието на органите на МВР да разрешават влизането на територията на кандидатите *(нововъзникнало законово основание, което представлява допълнителна гаранция за сигурността и обществения ред с принос към ограничаване на вторичните движения в Съюза)*;

✓ прилагане на алтернативни на задържането мерки, диференцирани за пълнолетни и непълнолетни кандидати – представляват самостоятелни административни производства по вземане на решения и издаване на индивидуални административни актове, които подлежат на обжалване пред съд *(законово основание и*

по действащия закон, но без да бъде диференцирано съобразно категориите кандидати; за пръв път скрепено с възможност за обжалване – допълнителна гаранция за правата на кандидата);

✓ задържане – представлява самостоятелно административно производство по вземане на решения на основата на риска от укриване и издаване на индивидуални административни актове, които подлежат на обжалване пред съд (*законово основание и по действащия закон*);

✓ административният съд се произнася във възможно най-кратък срок, като отчита обстоятелствата по всеки отделен случай и не по-късно от 15 дни, или в извънредни случаи — не по-късно от 21 дни от образуване на делото. Когато съдебният контрол не е приключил в срок, съответният кандидат се освобождава незабавно (*нововъзникнало законово основание, което прехвърля риска върху административния орган*);

✓ преразглеждане на акта за задържане от председателя на агенцията, по собствена преценка или по искане на кандидата, като разполага с правните възможности: незабавно да освободи задържания и самостоятелно да определи режима, при който лицето да се придвижва на територията на страната или да измени мярката от задържане в друга по-лека мярка съгласно този закон като укаже периода, за който тя ще се прилага, или да измени законовото основание за задържане (*преразглеждането има законово основание и в действащия закон, но със законопроекта се създават нови задължения за решаващия орган*);

✓ извършване на медицински прегледи и грижи заедно с оценки на нуждите – не представляват самостоятелни административни производства, но се разглеждат като основополагащи процедури и условия, без които не може да бъде постановен устойчив административен акт (*законово изискване и на действащия закон, но със законопроекта е разгледан ефектът на процедурите, включително задълженията на административния орган да осигури такива грижи*);

✓ определяне и предоставяне на месечна социална помощ за дневни разходи – не представлява самостоятелно административно производство, но е етап от стандартите за приемане, който е допълнителна отговорност на решаващия орган (*ново законово основание и нова процедура по оценка и вземане на решение*);

✓ ограничаване или отнемане или прекратяване на месечна социална помощ за дневни разходи – представлява самостоятелно административно производство и етап от стандартите за приемане –допълнителна отговорност на решаващия орган. Завършва с издаването на индивидуален административен акт, който подлежи на обжалване (*ново законово основание и нова процедура по оценка и вземане на решение*);

✓ прилагане на дисциплинарни мерки, които водат до ограничаване или отнемане на материалните условия на приемане – представлява самостоятелно административно производство и етап от стандартите за приемане – допълнителна отговорност на решаващия орган (*ново законово основание и нова процедура по оценка и вземане на решение*);

✓ покриване изцяло или частично, или възстановяване от кандидатите при условията и по реда на КСО или Закона за здравното осигуряване на стойността на разходите за материалните условия за приемане – не представлява самостоятелно административно производство (*ново законово основание за провеждане на нововъведена процедура по оценка и вземане на решение*);

✓ определяне на представители и временни представители – не представлява самостоятелно административно производство, но е етап от стандартите за приемане (*законово изискване и на действащия закон по отношение на представителите, ново законово основание относно временните представители*);

✓ включване на ненавършилите пълнолетие в подходящи програми за рехабилитация и интеграция (*ново законово основание и нововъведена съгласувателна процедура*);

✓ прилагане на специалните мерки за закрила, предвидени в Закона за борба с трафика на хора по отношение на ненавършилите пълнолетие (*ново законово основание и нововъведена съгласувателна процедура*);

✓ настаняване на непридружени ненавършили пълнолетие, които отправят молба за международна закрила – не представлява самостоятелно административно производство, но е етап от стандартите за приемане (*законово изискване и на действащия закон, но развито в законопроекта като процес за вземане на решение въз основа на определени предпоставки*).

Общо – 20 броя основни процеси по глава четвърта

Как е осигурено прилагането на регламентите от Пакта

Намаляване стимулите за движение в рамките на Съюза и подходящо интегриране на лицата с предоставена международна закрила.

От съображение 1 на Регламент (ЕС) 2024/1347 произтича, че държавата следва да предприеме мерки лицата, на които е предоставена международна закрила да останат на нейна територия.

Със законопроекта е създадено основание да бъдат прилагани програми за интегриране на централно и общинско ниво (глава трета - Регламент (ЕС) 2024/1347).

Прилагане на предвидима и ясна административна процедура по молба за международна закрила и постигане на целта – да бъде ограничено вторичното движение (глава седма - Регламент (ЕС) 2024/1348 и глава осма от Регламент (ЕС) 2024/1350 и Регламент (ЕС) 2024/1351)

Провеждането на задължителна процедура на границата представлява непренебрежим принос към ограничаване и контролиране на вторичните движения в Съюза. Законопроектът установява национални правила относно разглеждането и произнасянето по молби за международна закрила на границата в кратки срокове. Приложен е гъвкав подход за оценка на молбите на границата, който позволява пренасочване към обща процедура при определени обстоятелства и при условие, че кандидатът не попада в задължителните основания за процедура на границата. В същото време законопроекта е възприел стриктен подход за допускане до територията, като е предвидил това да става само с разрешение на органите на Министерството на вътрешните работи. По този начин се осигурява контролирано придвижване към подходяща друга процедура.

Сред задължителните три основания за провеждане на процедура на границата регламентът разглежда случаите:

- при които има сериозни основания да се смята, че кандидатът представлява заплаха за националната сигурност или обществения ред,
- когато кандидатът умишлено е подвел компетентните органи относно самоличността си или,
- когато идва от държава с 20 % или по-малко положителни решения за международна закрила.

С цел прилагане на това изискване законопроекта осигурява, че при доближаване или запълване на адекватния капацитет на границата кандидатите по първите две основания да остават винаги на границата, докато кандидатите, попадащи в третото основание да е възможно да бъдат допускани до територията.

В допълнение със законопроекта са предоставени правомощия на определени решаващи органи да извършват бърза принципна преценка на молби за международна закрила в процедура на границата, с оглед тяхната допустимост или с оглед ускоряване решаването на молбата по основателност на границата.

Насочването на кандидати към подходяща процедура за международна закрила – процедура на границата или обща процедура ще се извършва от органите за скрининг, които в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1356 удостоверяват самоличността на гражданите на трети държави или лицата без гражданство, намиращи се на границата или биват установени на територията на страната.

Тази глава урежда още прилагането на специални процедурни гаранции за кандидати от уязвими групи, правила относно извършването на мултидисциплинарна оценка на възрастта, органите, които са компетентни да водят процедурата за определяне на компетентната държава членка съгласно Регламент (ЕС) 2024/1351.

Процедурата за предоставяне на международна закрила има различни участници, които изразяват становища или представляват кандидатите. Националното бюро за правна помощ осигурява безплатна правна помощ и представителство, както и безплатните правни консултации. ДАНС изразява становища в хода на оценката по основателността на молбата за международна закрила. Със становища в оценката на висшия интерес на детето участват социалните служби и представителите на ненавършилите пълнолетие. В процедурата участват също ДАЗД, в случаите когато следва да бъде взето решение за настаняването на деца или в грижите за тях, ако има съмнение че са жертва на трафик или унижително отношение, както и при извършване на мултидисциплинарната оценка за определяне на възрастта. В процеса на вземане на решения относно полагането на грижи и интегрирането на кандидати-жертви на трафик или експлоатация може да бъде привлечена и Националната комисия за борба с трафика на хора. Съответните разпоредби в тази връзка отчитат както както ангажиментите на държавата съгласно Пакта, така и опита от прилагане на действащия закон, произтичащ от съдебните указания по дела, образувани по жалби на кандидати, чиято молба за международна закрила е била отхвърлена.

Осигуряване на предвидими и устойчиви решения от административните и съдебни органи с оглед достъпа до ефективна правна защита на участниците в процедурите

Законопроектът създава правно основание за достъп на кандидатите до ефективни правни средства за защита като:

- установява срокове и условия за обжалване и съдебен контрол на всеки индивидуален административен акт по силата, на който се ограничават права (глава четвърта и глава седма – Директива (ЕС) 2024/1346 и Регламент (ЕС) 2024/1348) ;
- въвежда законоустановена форма и съдържание на актовете, с които се произнасят по молбите за международна закрила, както административните, така и съдебните органи (глава четвърта и глава седма – Директива (ЕС) 2024/1346 и Регламент (ЕС) 2024/1348);
- установява право на безплатна правна помощ и представителство на кандидатите, като указва и кой ги предоставя (глава четвърта и глава седма – Директива (ЕС) 2024/1346 и Регламент (ЕС) 2024/1348);
- указва критериите за преценка относно наличието на достатъчно средства на кандидатите, което е пряко свързано с правото им да се ползват от материалните условия на приемане (глава четвърта– Директива (ЕС) 2024/1346);

- въвежда условията за прилагане на институтите „необходимост“ и „пропорционалност“ като индикатор за вземане на решение за задържане (глава четвърта – Директива (ЕС) 2024/1346);

- урежда реда и условията за преразглеждане на решенията за задържане или на решенията за прилагане на алтернативни на задържането мерки (глава четвърта – Директива (ЕС) 2024/1346);

- регламентира възможност за обжалване на общ административен акт, постановен от Министерския съвет относно списъците с трети сигурни държави, съобразно решение на Съда от 1 август 2025 година по съединени дела С 758/24 [Alace] и С 759/24 [Caprelli] (глава седма – Регламент (ЕС) 2024/1348);

- въвежда правила за конкурентност на актове, с които се ограничават права, както и правила за ограничаване на свободното движение (глава четвърта – Директива (ЕС) 2024/1346);

- задължава административните органи да информират кандидатите относно техните права и задължения на всеки етап от процедурата и на език, който разбират (глава четвърта и глава седма – Директива (ЕС) 2024/1346 и Регламент (ЕС) 2024/1348);

- ограничава вероятността за последващо бездействие на административния орган да изпълни съдебни указания (глава седма – Регламент (ЕС) 2024/1348);

- създава гаранции за добросъвестно административно производство и бърз съдебен контрол включително чрез разпределение на срокове за произнасяне между административния орган и съда (глава седма – Регламент (ЕС) 2024/1348);

Акцент в законопроекта представляват законовите гаранции, че съдът ще разгледа жалбата на кандидата срещу решението, с което е отхвърлена молбата му за международна закрила от фактическа и правна страна, и към момента на съдебното решение, в резултат на което ще се произнесе по същество. Изискването на закона съдът да се произнася по същество ограничава вероятността за т.нар. ефект на пинг-понг, чиято природа изразява многократното прехвърляне на един и същи казус между административния орган и съда. С елиминирането на тази многогодишна практика се защитава социалната политика на държавата, свързана с предоставяне на материални условия на приемане, както и се гарантира добросъвестността при администрирането на публичните ресурси. Проектонормите в тази част (глава седма – Регламент (ЕС) 2024/1348) се основават на решение на Съда от 29 юли 2019 година по дело С-556/17. Самият АПК също изисква съдът да решава делото по същество и само, когато естеството му не позволява това да връща преписката на административния орган със съответните указания. В дългогодишната практика по действащия ЗУБ съдебните състави не са прилагали основното правило за произнасяне по същество съгласно АПК. Този факт, предвид задълженията за произнасяне ex nunc, съчетани с динамична обстановка в държавата на произход, е довел до необосновано право кандидатът да остава на територията дълги години, съответно необосновано изчакване да получи резултата от молбата за международна закрила.

Правилата за произнасяне на съда по същество ограничават и вероятността за последващо административно бездействие, включително чрез законоустановеното изискване съдът да дава срок за произнасяне на административния орган, винаги когато съдебният състав мотивирано не се произнесе по същество.

Правото на достъп до ефективни средства за защита на кандидата е обезпечено и с предвидените ясни ангажименти на съда да се произнесе относно законосъобразността на задържането, когато бъде сезиран, като това произнасяне следва да бъде при условията и в кратките срокове на закона, възприети от

директивата. В чл. 11, параграф 3 директивата посочва, че когато съдебният контрол не е приключил в срок от 21 дни от началото на съответните процедури, съответния кандидат се освобождава незабавно. Ето защо произнасянето на съда в тази времева рамка е основополагащ фактор не само за правата на кандидата, но и за правната сигурност от действията на административния орган. Непроизнасянето от съда прехвърля риска за ефектите от взетите решения върху административния орган, особено когато за кандидата има съществени причини да се смята, че представлява заплаха за националната сигурност. За сравнение от такива решения биха били засегнати кандидати, които са настанени в помещения от затворен тип, като за 2024 г. общо 75 лица са били настанени в помещение от затворен тип към ДАБ поради наличие на основания по реда на чл. 45б от действащия ЗУБ – лица, които представляват заплаха за обществения ред и националната сигурност; самоличността им не може да бъде безспорно установена или с действията си системно са нарушавали 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.

Друга основна уредба осигуряваща правото на кандидата да се защити е ясното разпределение на краткия 12 - седмичен срок за произнасяне в процедура на границата между съда и административния орган.

Видове основни процеси по глави седма и осма от законопроекта

- ✓ приемане и разглеждане на молби за международна закрила;
- ✓ вземане на решения по молби за международна закрила, в т.ч. решения по допустимост на молбата (първа и последващи молби), и решения по основателност, включително явна неоснователност (*нововъзникнало производство*);
- ✓ искане на помощ за приемане, регистриране и разглеждане на молби от експерти на ЕС или други държави (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ осигуряване на достъп до кандидатите и информацията по досиетата за международна закрила;
- ✓ информиране на кандидатите относно правата и задълженията им на всеки етап от процедурата на език, който разбират;
- ✓ организиране предоставянето на безплатни правни консултации, безплатна правна помощ и представителство (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ осигуряване предоставянето на устен превод за целите на производството;
- ✓ съобщаване наличието на постановен индивидуален административен акт и връчване на постановения акт;
- ✓ прилагане на мерки с цел минимизиране на риска от укриване, като задържане на документи, задължение за свързване с компетентните органи (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ вземане на решения относно правото на кандидата да остане на територията като постановява изпълнение на наложена принудителна административна мярка съгласно Закона за чужденците в Република България или постановява връщане и извеждане от страната (*нововъзникнало производство*);
- ✓ провеждане на лични интервюта за целите на проверка на допустимостта на молбата за международна закрила или за целите на оценката ѝ по същество;
- ✓ осигуряване присъствието на представител, преводач или социален работник по време на интервюто ;

- ✓ водене и поддържане на досиета – административни преписки за всеки кандидат с информация за обстоятелствата по подадената молба за международна закрила;
- ✓ водене и поддържане на електронни регистри – административни преписки за всеки кандидат с информация за обстоятелствата по подадената молба за международна закрила (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ преценяване на необходимостта от специални процедурни гаранции и извършване на оценка на личното положение на всеки кандидат – тук попадат преценки относно нуждата от специализиран медицински преглед или нуждата от психолог, като се прилагат индикатори относно вероятността кандидатите да са жертва на изтезание, изнасилване или друга тежка форма на насилие (*частично нововъзникнала процедура*);
- ✓ преценяване висшия интерес на детето и вземане на решения основани на установени със законопроекта съгласувателни процедури;
- ✓ осигуряване на временни представители на ненавършили пълнолетие кандидати (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ прилагане на уведомителни процедури към участниците в производството относно взетите решения за приложението на специалните процедурни гаранции (*нововъзникнали задължения и съответни процедури към тях*);
- ✓ възлагане на мултидисциплинарна оценка на възрастта при съмнения дали кандидат е навършил пълнолетие – въведени са съгласувателни процедури (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ издаване на документи – временни и постоянни регистрационни карти на кандидатите за международна закрила;
- ✓ сезиране на компетентния съд за поставяне под настойничество и попечителство, когато кандидатът не може да се грижи за своите работи;
- ✓ обявяване молби за международна закрила за изрично или мълчаливо оттеглени (*нововъзникнало производство*);
- ✓ вземане на решения за пренасочване на кандидат от процедура на границата към обща процедура по критерии, въведени в законопроекта – прилагане на уведомителен и разрешителен режим между органа, компетентен да разгледа молбата за международна закрила и органа, компетентен да разреши влизането на територията (*нововъзникнало производство*);
- ✓ мониторинг по отношение на индикаторите за достигане на адекватния капацитет за процедура на границата (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ уведомяване на Комисията при достигане на адекватния капацитет (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ производство за определяне на компетентната държава членка – обработване на запитвания относно поемане на отговорност и обратно приемане на кандидати за международна закрила;
- ✓ вземане на решения за преместване в компетентната държава;
- ✓ проверка на издадени документи за квалификация при поискване от друга държава – съгласувателен режим или справка в регистъра за документите за завършено основно образование, средно образование и/или придобита степен на професионална квалификация, поддържан от Министерството на образованието и науката (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ снемане на биометрични данни и актуализация на данни в системата на Европейския съюз Евродак;
- ✓ предоставяне на Европейската комисия на образци от административни документи за целите на верифициране на доказателствата в процедурата за международна закрила на държавите членки (*нововъзникнала процедура*);

- ✓ участие в процеса по вземане на решение от Народното събрание относно административни договорености по чл. 53, параграф 1, б. „б“ от Регламент (ЕС) 2024/1351 (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ производство за отнемане на международна закрила и вземане на решения във връзка с отнемането;
- ✓ процедура за удостоверяване наличието на обстоятелства за приключване на досието на кандидата (*видоизменено производство*);
- ✓ разработване и предлагане на позиции на държавата с цел вземане на решения относно участието в механизмите за солидарност на Европейския съюз, включително за целите на представителството във Форума на високо равнище (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ извършване на предварителни оценки за целите на презаселването и хуматарния прием (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ вземане на решения относно международната закрила на презаселени лица.

Общо – 36 броя основни процеси по глави седма и осма от законопроекта

Обзор на законодателните мерки в други европейски държави с оглед прилагане на Пакта.

По данни на ОИСР в доклад, съдържащ обзор относно миграционните процеси за 2025 г., за Европа се посочва следното: „Страните от ОИСР налагат по-строги политики за убежище. В Европейския съюз, Пактът за миграция и убежище, приет от Европейския съвет през 2024 г., стои зад законодателни инициативи за адаптиране на националното законодателство относно управлението на границите и убежището преди крайния срок май 2026 г. Системите за предоставяне на убежище стават по-рестриктивни в много страни, с по-бързи процедури, намалени социални помощи и нови ограничения за събиране на семейства, въпреки че някои страни въведоха мерки за подобряване на достъпа до процедурите.“

Сред основните световни политически тенденции през 2024-2025 г. ОИСР, в същия доклад, вижда политическите промени, често след избори, и реакциите на няколко години нарастваща миграция, довели до много от промените в политиките през 2024-2025 г. в страните от ОИСР. Отбелязани са също рекордните миграционни притоци и нарастващите молби за убежище през 2022 г. и 2023 г. посрещнали политически отговори, насочени към по-стриктно регулиране на миграцията, ако не и към определяне на политически цели за намаляване на общата миграция (например, Обединеното кралство, Белгия, Нидерландия, Канада). Посочено е също, че редица държави се опитват да намалят молбите за убежище, като допустимостта на молбите за международна закрила и процедурите за прием често се преразглеждат. „Новото коалиционно правителство на Белгия публикува през 2025 г. федерално коалиционно споразумение с миграционни цели до 2029 г., които включват намаляване на молбите за убежище. Законодателните предложения се фокусират върху намаляване на приема, повишаване на изискването за доход и прекратяване на плащанията за обществени помощи за търсещите убежище. През декември 2024 г. Нидерландия ограничи достъпа до подслон и финансова подкрепа за търсещите убежище с ниска вероятност да получат закрила. В Ирландия плащанията за социални помощи за лицата, получили временна закрила в осигурено от държавата настаняване, бяха намалени. Ирландия публикува законопроект, който ще влезе в сила през юни 2026 г., определящ 90-дневен срок за обработка на заявления от държави, където процентът на признаване в целия ЕС

е под 20%. Във Франция максималният срок за съдебни спорове по молби за убежище беше намален от 12 на три месеца. Финландия затегна условията за кандидатстване за убежище през юли 2024 г., позволявайки на правителството да ограничи молбите за убежище на определени граници. Освен това, кандидатите за убежище вече не могат да преминават към други основания за разрешение във Финландия. Швеция също така затвори пътя си за отхвърлени търсещи убежище за преминаване към разрешителни за работа през 2025 г. В Нидерландия, съгласно предложението Закон за спешни мерки за убежище, постоянното пребиваване в областта на убежището ще бъде заменено с тригодишни разрешителни с фиксиран срок, подлежащи на преглед за подновяване.“

(вж. https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2025_ae26c893-en/full-report/recent-developments-in-migration-policy_e3826f20.html#chapter-d1e30957-75bb171ec8).

Описаната в доклада на ОИСР тенденция произтичаща от Пакта на Европейския съюз може да бъде проследена и в законопроекта, който се предлага, а именно:

- установяване на изискване за доход, обвързан с прилагането на материалните условия за приемане;
- установяване на изискване, което въвежда задължение кандидатите да остават на разположение за целите на производствата, за да могат да се ползват от материалните условия на приемане;
- процедура на границата и преглед по допустимост и основателност на молби от държави, където процентът на признаване в целия ЕС е под 20% и произнасяне по тях в срок до 90 дни;
- отпадане на допълнителен режим от съществуващия закон, който позволяваше на кандидатите за убежище да търсят право да пребивават на друго основание, включително когато молбите им за убежище са били отхвърлени, както от административната, така и от съдебната инстанция (вж. аргументите към т. 1.2 относно съществуващия закон);
- по-строги мерки относно събирането на семействата и въвеждане на изискване за доказано интегриране в обществото.

Как ще бъде осигурено изпълнението на закона.

Пактът задължава държавата членка да гарантира, че осигурява на решаващия орган и другите компетентни органи подходящи средства за изпълнението на задачите им, включително достатъчно на брой компетентни служители.³

³ Директива (ЕС) 2024/1346 Член 33 Персонал и средства

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че персоналът на органите и другите организации, които са пряко отговорни за прилагането на настоящата директива, са получили необходимото основно обучение по отношение на нуждите на кандидатите, включително ненавършилите пълнолетие. За тази цел държавите членки включват относимите основни части от Европейската учебна програма в областта на убежището, свързана с условията за приемане, както и инструмента за идентифициране на кандидати със специални потребности за приемане, разработен от Агенцията в областта на убежището, в обучението на своя персонал.

2. Държавите членки отпускат необходимите средства, включително предоставят необходимия персонал, писмени и устни преводачи за изпълнението на настоящата директива, като отчитат сезонните колебания в броя на кандидатите. Когато в изпълнението на настоящата директива участват местни и регионални органи, организации на гражданското общество или международни организации, им се предоставят необходимите ресурси.

Регламент (ЕС) 2024/1348 Чл. 4

7. Всяка държава членка осигурява на решаващия орган и другите компетентни органи, определени съгласно настоящия член, подходящи средства за изпълнението на задачите им съгласно настоящия регламент, включително достатъчно на брой компетентни служители.

8. Държавите членки гарантират, че служителите на компетентните органи, прилагащи настоящия регламент, притежават съответните познания и са получили обучение, включително съответното обучение съгласно член 8 от Регламент (ЕС) 2021/2303, и насоки за изпълнението на задълженията си при прилагането на настоящия регламент

За тази цел законопроектът създава законови гаранции, че решаващият орган, определен съгласно чл. 4, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2024/1348, който е натоварен с правомощието да взема решения по молбите за международна закрила, разполага с достатъчни финансови и човешки ресурси и адекватен капацитет, така че да провежда държавната политика в областта на международната закрила като част от ОЕСУ.

В глава втора законопроектът предвижда, че държавната политика в областта на международната закрила като част от ОЕСУ се провежда от председателя на Агенцията за международна закрила. Председателят на агенцията е орган на изпълнителната власт и има компетентност определена съгласно закона.

По силата на законопроекта агенцията е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София, а председателят на агенцията - първостепенен разпоредител с бюджет.

В съществуващия ЗУБ не е предвиден правен режим, който да гарантира, че дейността на решаващия орган по молбите за международна закрила съответства на целите на Пакта. Действащата уредба е остаряла и фрагментирана, както за целите на европейските актове, така и за целите на Закона за администрацията. Липсата на ясни регулации в съществуващото законодателство, с обхват, достатъчен за правомощията, произтичащи от Пакта, ще доведе до множество различни по своя характер трудности при прилагането на новия режим. Тези трудности могат да бъдат преодоляни единствено чрез правилата на предлагания закон, доколкото изрични текстове на директивата и съответните регламенти от Пакта изискват това.

На тази основа е необходимо да бъдат предвидени редица нови правомощия в полза на органа, натоварен да провежда държавната политика в областта на международната закрила като част от ОЕСУ. Такива правомощия са предвидени в глава втора на законопроекта и се обособяват в няколко основни групи:

- административни и организационни (свързани с представителството и ръководството на агенцията и управлението на бюджета на агенцията);
- властнически (свързани с вземането на решения и постановяването на индивидуални административни актове в съответствие с Пакта);
- политически (свързани с упражняването на представителна власт от името на държавата – представителство във Форума на високо равнище за солидарност на Европейския съюз, включително вземането на решения за участието в механизмите за солидарност на Европейския съюз и предоставянето на информация);
- координационни (свързани с подготовката на национални доклади по въпроси от значение за изпълнението на актове на Европейския съюз);
- оперативни (свързани с участието му в други национални процедури чрез изразяване на становища или формиране на позиции).

С цел да се осигури равноправното участие на държавата в механизмите за солидарност на Европейския съюз и адекватното функциониране на националната система за убежище в съответствие с актовете на Европейския съюз този орган следва да разполага с оперативна самостоятелност при управлението на бюджет, който позволява провеждането на държавната политика, свързана с международната закрила.

Регламент (ЕС) 2024/1351 Съображение 8 от преамбюла: За да се гарантира, че техните системи за убежище, приемане и миграция са добре подготвени и че всяка част от тези системи разполага с достатъчен капацитет, държавите членки следва да разполагат с необходимите човешки, материални и финансови ресурси и инфраструктура, за да прилагат ефективно политиките за управление на убежището и миграцията и да разпределят необходимия персонал за своите компетентни органи за прилагането на настоящия регламент. Държавите членки също така следва да осигурят подходяща координация между съответните национални органи, както и с националните органи на другите държави членки.

В качеството си на първостепенен разпоредител с бюджет председателят на Агенцията за международна закрила поема отговорността да гарантира, че в рамките на своята компетентност и съгласно приложимото право на Съюза националната система за убежище и приемане е добре подготвена и разполага с достатъчен капацитет - необходимите човешки, материални и финансови ресурси и инфраструктура за ефективно прилагане на политиките (аргумент от Регламент (ЕС) 2024/1351, съображение 8 от преамбюла). В тази връзка законопроектът представлява основание за съответното финансиране на агенцията и очертава рамката на оперативната самостоятелност за вземане на решения съгласно закона.

Отговорността на председателя на агенцията се простира и по отношение на регистрационно-приемателните центрове – териториални звена към агенцията, предназначени за провеждане на процедурата на границата и общата процедура по молбите за международна закрила и за комплексно настаняване на кандидати. Тези центрове следва да разполагат, както с необходимия ресурс за провеждане на административните производства, така и с достатъчен ресурс за реализиране на капацитета за настаняване на кандидати, съгласно критериите, посочени в законопроекта. Тези критерии изискват, както осигуряване на възможност за достъп до подходяща инфраструктура – здравни и учебни заведения, така и възможност за разпределение на кандидатите съобразно тяхното индивидуално положение с цел тяхната сигурност.

Центровете следва да разполагат с необходимия административен капацитет (регистратори, настанители и органи, водещи съответните производства - интервюиращи органи), който да регистрира, обработва, разглежда и формира оценки по молбите за международна закрила. Този капацитет следва да бъде съответно обучаван и организиран така, че да е в състояние да изпълни функциите си в кратките срокове на производствата и с необходимата добросъвестност. Подходящ финансов ресурс следва да бъде предвиден, както за управлението на тези центрове, така и за обучението и поддържането на квалификацията на служителите. Изискването за периодично обучение на служителите, включително по програми, прилагани от структурите на Европейския съюз, е последователно проведено и развито в законопроекта.

Предвидимост на бюджетните разходи

Законопроектът създава гаранции за прилагане на добри практики за управление на публичните финанси. В основата на тези добри практики е предвидимостта на бюджетните разходи, тяхното планиране, включително по отношение на целта, за която да бъдат разходвани. Тази предвидимост се постига чрез установяване на законово ниво на следното:

- всички органи и участници в административните процедури;
- взаимодействието между тях и процесите по вземане на решения;
- дейностите и процесите, които произтичат от правомощията на органа на власт;
- прилагане на електронни системи и регистри за управление на дейността (основа за прогнозиране и планиране на разходи за функционирането на съответните системи, компоненти и техническо оборудване);
- задължението за обучение и квалификация;
- критерии за преценка относно наличието на достатъчно финансови средства за ползване на материалните условия за приемане от кандидатите;
- освобождаване на органа на изпълнителната власт, компетентен да се произнася по молбите за международна закрила от задължението да събира такси за издаване на индивидуалните административни актове;

- критерии за планиране на съдебните разноски при участие на държавата в съдебни процедури, образувани по жалба на кандидати или за целите на дела, висящи пред Съда на Европейския съюз;
- критерии за равнопоставен достъп на държавата до пазара на услуги при и по повод реализиране правните средства за защита от страна на кандидата в отговор на правото и задължението на държавата да не събира такси за разглеждане на молбите за международна закрила (вж. глава втора и допълнителните разпоредби);
- гаранционни механизми за прилагане на резултатите от натрупания опит по действащия ЗУБ и практиката на съда – националния и на Европейския съюз;
- критерии за вземане на решения за участие във финансовите механизми за солидарност.

Предлага се председателят на агенцията да представлява държавата на Форума на високо равнище, който взема решенията в Европейския съюз за разпределяне и ползване на финансовия принос на държавите в механизмите за солидарност. Той е представителят по смисъла на съображение 24 от Регламент (ЕС) 2024/1351, който следва да има висше политическо равнище. Това е един от аргументите, който налага да бъде затвърдено общественото доверие в института убежище и повишен капацитета на администрацията, която подпомага председателя. Към служителите на агенцията законопроектът установява отговорност, с каквато са натоварени други администрации с функции в областта на убежището, и които извършват дейности сравними по обхват, капацитет, ефект и квалификация с дейността на агенцията. Такива други администрации са например структурите по Закона за Министерството на вътрешните работи или Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. По тази причина е предвидено служителите на агенцията да се ползват със същата закрила на закона, с каквато се ползват и служителите на тези структури.

С такива разпоредби законът цели да установи орган на изпълнителната власт и администрация, които да осигурят справедливо участие на държавата в ОЕСУ. Ръководният принцип за справедливо разпределение на отговорностите между държавите, залегнал в съображения 3 и 7 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351 изисква участието на равнопоставени в Европейския съюз органи за вземане на решения.

Без ясни държавни гаранции относно функционирането на силен държавен орган в областта на убежището държавите членки не могат да бъдат задължени да изпълняват ангажименти за солидарност спрямо Република България, ако Комисията е установила системни недостатъци, които биха могли да доведат до отрицателни последици за управлението на убежището и миграцията в Европейския съюз (аргумент от съображение 31 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351).

Видове процеси

Председателят на агенцията ще бъде натоварен да изпълнява и прилага 75 основни законоустановени процеси, които включват отделни процедури, административни производства и административни действия, касаещи всички сфери на обществения живот. Тези процеси са обозначени към всеки от разгледаните в оценката проблеми. От прегледа им може да бъде лесно проследено как административната тежест изцяло се носи от държавата. Законопроектът въздейства върху онези граждани, които имат качествата кандидати за международна закрила, лица, получили международна закрила, лица, ползващи права от временна закрила, лица, изключени от обхвата на международната или временна закрила, или граждани, които имат качеството

член на семейство на посочените категории граждани. Върху посочените лица законът няма да породи административна тежест.

Връзка с други закони

Закон за администрацията

Съображение 24 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351: „За да се гарантира ефективното прилагане на механизма за солидарност, създаден с настоящия регламент, представители на държавите членки на равнище министри или на друго висше политическо равнище следва да бъдат свикани на Форум на високо равнище, който следва да разгледа доклада, решението и предложението на Комисията за акт за изпълнение на Съвета за създаване на годишен солидарен резерв, да направи преглед на цялостната ситуация и да стигне до заключение относно мерките за солидарност и съответните им равнища, необходими за създаването на годишния солидарен резерв, и ако е необходимо, други мерки за реагиране в областта на миграцията. За да се гарантира гладкото функциониране и привеждане в действие на годишния солидарен резерв, от името на Комисията следва да бъде свикан и председателстван от координатора на ЕС в областта на солидарността Форум на техническо равнище на ЕС за солидарност (наричан по-нататък „Форумът на техническо равнище“), включващ представители на достатъчно високо равнище, като например високопоставени служители на съответните органи на държавите членки...“

Представителството на Република България във Форума налага вземането на решения на ниво министри или друго висше политическо равнище. Практическото измерение на това ниво изисква осигуряване на орган, натоварен с такава власт, която му дава възможност да участва в единната държавна политика чрез съответните решения. Този орган на власт следва, като първостепенен разпоредител с бюджет, да бъде подпомаган и от администрация, която да е в състояние да изпълнява задачи от значение за функционирането на ОЕСУ.

Със свое решение от 05 септември 2025 г. НСМГУИ номинира председателя на ДАБ за представител на Република България във Форума за солидарност на Европейския съюз на високо ниво, а на техническо ниво, за представители на Република България във Форума за солидарност на Европейския съюз, НСМГУИ номинира служител на ДАБ и представител на МВР в ППРБЕС в Брюксел. Със същото решение НСМГУИ определи ДАБ за водеща структура, която да координира въпросите, свързани със солидарността и участието на Република България в годишния солидарен резерв на Европейския съюз.

За осигуряване стабилитет и предвидимост на представителството на Европейско ниво посоченото решение е отчетено на законово ниво, като по силата на закона, държавата ще бъде представлявана от председателя на Агенцията за международна закрила и служител от администрацията в механизмите за солидарност.

Идентифицираните 75 основни процеси, произтичащи от законопроекта, заедно с въпросите на солидарността изискват преобразуване на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет в Агенция за международна закрила с цел да бъде осигурено нейното функциониране като администрация съгласно чл.38, ал.1, т.6 от Закона за администрацията. Това би позволило председателят на агенцията да администрира бюджет и да взема решения на висше политическо равнище от значение за функционирането на общата европейска система за убежище.

Съгласно чл. 47 от Закона за администрацията държавната агенция е администрация функционираща по силата на постановление. Ето защо правомощията на председателя на агенцията като орган на власт, установени и упражнявани въз

основа на закон, изискват признаване и на съответстващия на неговата администрация статут.

Допълнителна цел

Законопроектът решава и други проблеми, установени в хода на прилагане на действащия режим. Едната група проблеми произтичат от липса на уредба или недостатъчна уредба на въпроси, свързани с института събиране на семейство. Опитът показва, че не са обхванати от действащия закон всички възможни епизоди от живота, така че да е възможно практическото прилагане на този институт в съответствие с Директива 2003/86/ЕО.

Другата група проблеми, произтичат от липса на уредба или недостатъчна уредба в ЗУБ на въпроси, свързани с института *временна закрила*. Опитът показва, че не са обхванати от действащия закон всички възможни епизоди от живота, така че да е възможно практическото прилагане на този институт в съответствие с Директива 2001/55/ЕО.

Право на събиране на семейство

Основното затруднение при прилагането на съществуващия закон се пораждаше от липсата на правна уредба относно правото на чужденец, получил международна закрила да се събере с член на семейството си, когато семейните връзки са възникнали след влизането му на територията. Реалните епизоди от живота обаче отбелязват чести случаи, когато чужденец, получил международна закрила иска разрешение да се събере с член на своето семейство, позовавайки се на семейни връзки, възникнали след влизането на заявителя на територията. Въпреки че Директива 2003/86/ЕО дава възможност държавата да транспонира в националното си законодателство и тази хипотеза, като създаде съответните условия и ред за вземане на решения, това не е било възприето в съществуващия закон. Законопроектът въвежда съответната уредба като обвързва правото на гражданите на трети държави или лица без гражданство да се съберат със семействата си на територията на Република България със задължението им да са изпълнили определени условия за интегриране. Това тяхно задължение е скрепено със съответстващо задължение на държавата да поддържа и прилага програми за интегриране и механизъм за обмен на информация относно изпълнението на условията за интегриране предписвани в съответното разрешение за събиране на семейство.

На общо европейско ниво се създават по-строги режими относно събирането на семейства. В посочения по-горе доклад на ОИСР съдържащ обзор на миграционните процеси през 2025 г. се посочва: „Един вид ограничение в областта на убежището е ограничаването на събирането на семейството за лица, ползващи се със закрила. Австрия преустанови това за лица със защитен статут, включително тези, на които е предоставена субсидиарна закрила или статут на бежанец, през март 2025 г. Белгия предлага да се увеличи периодът на изчакване за събиране на семейството. Германия също внесе законопроект през юни 2025 г. за преустановяване на събирането на семейството за лица със статут на субсидиарна закрила за две години. През декември 2024 г. Нидерландия одобри ограничения за събиране на семейства... Променящите се обстоятелства в Сирия доведоха и до специфични промени. Много държави спряха или преустановиха обработката на молбите за убежище. Редица държави, включително Австрия и Швеция, започнаха да предлагат помощ за доброволно връщане в Сирия. Някои държави също така преустановиха обработката на молбите за убежище на сирийски кандидати.“

(вж. https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2025_ae26c893-en/full-report/recent-developments-in-migration-policy_e3826f20.html#chapter-d1e30957-

75bb171ec8)

В синхрон с тази общеевропейска тенденция законопроектът е транспонирал някои изисквания на директивата, които не са били предмет на съществуващия закон. Така например е въведен период на изчакване след разрешението в полза на заявител, получил международна закрила, да се събере с членовете на своето семейство. В този период заявителят следва да изпълни определени условия за интегриране в обществото преди влизането на семейството му на територията да бъде възможно.

Видове основни процеси по глава девета, раздел I

- ✓ приемане и регистриране на заявления и документи от граждани на трети държави, които искат да се съберат с членовете на своето семейство;
- ✓ оценка на условията за събиране със семейство, което е възникнало след влизането на заявителя на територията на Република България в т. ч. оценка на жилищните условия, здравноосигурителния статус и стабилността на финансовите ресурси на заявителя (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ оценка на условията за събиране със семейство, което е възникнало преди влизането на заявителя на територията на Република България в т. ч. дали заявителят е в състояние да води ежедневието си живот в обществото, в което трябва да се интегрира и дали показва необходимата готовност да се интегрира в нова среда, както и дали е участвал в програми в областта на образованието, културата, социалната адаптация, предназначени за интеграция (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ оценка на изключващи събирането на семейства обстоятелства – свързани с евентуално наличие на насилствени или полигамни бракове, включително бракове между непълнолетни или преценка с оглед вероятността членовете на семейството да влязат в страната след навършване на пълнолетие на заявителя (*нововъзникнала процедура*);
- ✓ осигуряване на представителството на непридружени ненавършили пълнолетие заявители;
- ✓ проверка и удостоверяване на семейните връзки;
- ✓ издаване на индивидуален административен акт – разрешение или отказ за събиране на семейство, като разрешението в определени случаи съдържа условия относно задължения за интегриране на заявителя (*нововъзникнала процедура*).

Общо – 7 броя основни процеси по глава девета, раздел I от законопроекта

Ползване на права от временна закрила

Няколко затруднения възникнаха при прилагане на действащия режим относно временната закрила. Тези затруднения лесно бяха индикирани поради обстоятелство, че решенията относно временната закрила се вземаха в условия на реално действие и прилагане на този институт. Липсата на законова уредба съдържаща правно основание за конкурентност на вземаните решения с оглед приоритизирането на един от двата института - временна или международна закрила, създаваше неясна правна среда. В същото време липсата на такава законова уредба поставяше административния орган в несигурно положение относно устойчивостта и ефекта на вземаните решения, което лесно можеше да доведе до риск за постигане целта на Директива 2001/55/ЕО. Целта на директивата е добре изведена от Върховния административен съд, който се позовава на чл. 2, буква „а" от Директивата, съгласно който „временна закрила" означава

процедура, която има характер на изключителна мярка и цели, в случай на масово навлизане или заплаха от масово навлизане на разселени лица от трети страни, които не могат да се завърнат в страната по произход, предоставяне на незабавна и временна закрила, особено когато съществува също и опасност системата за убежище да изпадне в невъзможност да разгледа всички искания, без това да доведе до неблагоприятни последици за нейното ефективно функциониране, като тази изключителна мярка се предприема в интерес на горепосочените засегнати лица и на други лица, търсещи закрила.

Върховният административен съд налага извод, че е недопустимо едновременното процедиране и на временна, и на международна закрила. (вж. решение № 7885 от 14.07.2023 г. по дело № 1992/2023). При отчитане на това решение законопроектът с допълнителна разпоредба (като въпрос страничен спрямо предмета на законопроекта) решава случаите, когато лице с временна закрила подава молба за международна закрила. При формулиране на съответните проекторазпоредби е съобразена целта на Директива 2001/55/ЕО, а именно предоставяне на незабавна и временна закрила с цел да бъде предотвратено възникването на неблагоприятни последици за ефективното функциониране на системата за убежище. Такива затруднения за ефективното функциониране на системата за убежище могат да се дължат на необосновано натоварване на административния орган с оценката на множество молби за международна закрила при условие, че по силата на акт а Европейския съюз е осигурена незабавна закрила на определени категории лица. От друга страна, такова необосновано натоварване на административния орган в тази хипотеза може да доведе до рискове за правата на кандидатите за международна закрила, които не се ползват от привилегиите на изключителната мярка.

Законопроектът въвежда и изрична регулация относно реализиране на правото на лица с временна закрила да се откажат да се ползват от правата си на територията на Република България, с което се решава и друга непълнота в действащия закон. Предвид че временната закрила на определени категории лица е правен институт, който се въвежда в действие по силата на акт на Европейския съюз, необосновано би било да се предвижда национална законова уредба, която да дерогира кръга на лицата, посочени в този акт на Европейския съюз, като допусне възможност такива лица да изразят волеизявление да бъдат извадени изцяло от правото им на временна закрила на територията на Съюза. Евентуална такава законова уредба би поставила в риск целта на директивата за избягване на неблагоприятни последици за ефективното функциониране на цялата система за убежище.

Съгласно доклада на ОИСР (линкът, към който е по-горе), който представлява обзор на миграционните процеси през 2025 г. „Украинците продължават да се ползват от временен статут за закрила в ОИСР, с някои промени. Решението на Европейския съвет от юни 2024 г. за удължаване на режима за закрила на разселените украинци доведе до това страните от ЕС да удължат закрилата до 4 март 2026 г. Държавите, които прилагат Директивата за временна закрила, последваха примера им. Дания удължи специалните разрешения за пребиваване до 17 март 2027 г., Швейцария до март 2026 г. и Исландия до 2 март 2026 г.

Съединените щати удължиха временния статут за закрила за Украйна до 19 октомври 2026 г., с автоматично удължаване на разрешението за работа до 19 април 2026 г. Канада прекрати кандидатурите за разрешение за пътуване между Канада и Украйна при извънредни ситуации (CUAET) на 31 декември 2024 г., но украинците, пристигнали преди април 2024 г., все още се ползват от удължени разрешения. Условието са се променили в редица страни. При удължаване на временната закрила Финландия изключи граждани на трети страни, които са притежавали временни

разрешителни в Украйна преди конфликта. Норвежката схема за колективна закрила вече изключва лица с двойно гражданство на Украйна и друга сигурна държава, както и лица от региони на Украйна, считани за сигурни, също са изключени. Бенефициентите сега рискуват да загубят закрила, ако се върнат в Украйна без основателна причина. Швейцария също преразглежда политиката си през декември 2024 г., за да уточни, че само украинци, бягащи от райони, окупирани или подложени на активни атаки от руски сили, имат право на статут. От 2025 г. Чехия ще предлага нов вид дългосрочно разрешение на украинци с временна закрила, което позволява петгодишен престой. В Австрия от октомври 2024 г. украинците с временна закрила имат право да получат Червено-бяло-червена карта Plus за установяване и неограничен достъп до пазара на труда, ако са работили поне една година на пълен работен ден през предходните две години. Латвия от декември 2024 г. издава разрешения за временно пребиваване за три години вместо за две.“

В синхрон с предлаганата в законопроекта уредба, която насърчава доброволното връщане ОИСП отбелязва, че връщането е висок приоритет за много страни: „Много страни от ОИСП увеличават политическия си приоритет за постигане на връщания. Коалиционното споразумение на Германия от април 2025 г. сочи към разширяване на списъка със сигурни държави и увеличаване на броя на връщанията. В Нидерландия мерките, представени през 2024 г., имат за цел да ускорят процедурите за граждани на определени „сигурни държави на произход“ и да увеличат връщането на отхвърлени търсещи убежище. Стратегията за връщане на Норвегия 2025 – 2030 г. има за цел да рационализира както доброволните, така и принудителните връщания, да засили подкрепата за реинтеграция и да ангажира страните на произход. През януари 2025 г. шведското правителство прие законопроект, който удължава срока на валидност на решенията за отказ за влизане или експулсиране от четири на пет години. Освен това на Шведската агенция по миграцията беше предоставено правомощието да издава по-дълги забрани за повторно влизане на лица, които не са напуснали Швеция след решение за експулсиране. През април 2025 г. Швейцария счете връщането за разумно за специфични категории афганистански търсещи убежище, като например здрави, неженени възрастни мъже, ако обстоятелствата са благоприятни. Frontex, агенцията, която подкрепя страните от ЕС в връщането, въведе организационни промени през 2024 г., за да предложи по-гъвкави решения за операции по връщане. Frontex също така насочва усилията си към обработка на повече доброволни връщания.“

Видове основни процеси по глава девета, раздел II

- ✓ регистрация на лица, ползващи се от временна закрила;
- ✓ пререгистрация на лица, ползващи се от временна закрила;
- ✓ изключване на лица от кръга на лицата, ползващи се от временна закрила;
- ✓ прекратяване на ползването на права от временна закрила на територията на Република България по искане на лицето (нововъзникнала процедура);
- ✓ разрешаване събирането на семейство;
- ✓ вземане на решения в система от органи относно прилагането на оперативни програми за правата и настаняването на лица, ползващи временна закрила;
- ✓ прехвърляне в друга държава членка в съответствие с чл. 26 от Директива 2001/55/ЕО (нововъзникнала процедура);
- ✓ процес по насърчаване връщането и прилагане на мерки след изтичане на срока на временната закрила (нововъзникнала процедура);

- ✓ информиране на лицата ва всеки етап от процедурата на език, който разбират;
- ✓ издаване на регистрационни документи;
- ✓ оценка за прилагане на специални гаранции;
- ✓ продължаване на престоя на индивидуален принцип по отношение на ползватели се с временна закрила, които са се включили в програма за подпомагане доброволното им връщане в страната по произход (*нововъзникнала процедура*);

Общо – 12 броя основни процеси по глава девета, раздел II от законопроекта

Обобщение на целите

Обща цел осигуряване на съответствие с Директива (ЕС) 2024/1346 и създаване на национални механизми за прилагане на регламентите от Пакта.

Целта на Пакта е да се гарантира, че всички кандидати се третират по еднакъв начин, независимо къде кандидатстват за международна закрила в Съюза, с което да бъдат ограничени вторичните движения.

Общата цел, заложенa в законопроекта кореспондира със заложените от европейския законодател и ще стимулира кандидатите за международна закрила да останат на разположение на компетентните органи за целите на административната процедура.

Конкретните цели на законопроекта са :

Цел 1 – прилагане на синхронизирана уредба в процедурата за международна закрила и пълноценно участие на държавата в механизмите за солидарност.

Специфичните оперативни цели, които да бъдат постигнати на национално ниво, включват:

- адекватно прилагане на процедурата за международна закрила на границата, така че да бъде постигната целта да се минимизират вторичните движения и движенията на територията на страната - постига се чрез законови гаранции, че всички лица, които попадат в задължителните хипотези за процедура на границата винаги остават на границата. При доближаване на адекватния капацитет част от тях биват допускани до територията при критерии, установени в закона. Тези критерии се прилагат при вземане на решения за преход от процедура на границата към обща процедура. Влизането на територията за провеждане на обща процедура се разрешава от органите на Министерството на вътрешните работи.
- решаване на проблеми, установени в хода на прилагане на действащия режим, както по отношение на материалните условия за приемане, така и по отношение на процедурата и съдебния контрол;
- решаване на проблеми възникнали в практиката включително проблеми, свързани с връчването на решения със секретен елемент;
- бързина, ефективност на производствата;

Цел 2 – повишаване доверието в института „международна закрила“.

Специфичните оперативни цели, които да бъдат постигнати на национално ниво, включват:

- осигуряване на предвидими и устойчиви решения от административните и съдебни органи, за да бъде ефективна защитата на участниците в процедурите чрез:
 - законоустановено съдържание на административните решения;

- ясни съдебни процедури, като гаранция за произнасяне на съда особено в случаите на задържане;
- разпределение на срокове между административен и съдебен орган;
- ограничаване вероятността за последващо бездействие на административния орган да изпълни съдебни указания;
- предвидимост на държавните разходи и съдебните разноски, като бъде осигурено равноправното участие на държавата в съдебните процедури;
- бързина и ефективност на производствата;
- прилагане на ясни национални процедури за вземане на решения относно участие на държавата в механизмите за солидарност;
- в частта относно временната закрила и събирането на семействата оперативната цел е да бъдат преодолените празноти в законодателството с цел избягване на двойни процедури съобразно опита от прилагане на режима в реални условия.

Цел 3 - Осигуряване изпълнението на закона чрез въвеждане на силен орган на власт, който да има правомощието да взема решения на ниво министри или друго висше политическо равнище. Тази цел се постига, чрез следните *специфични оперативни цели*:

- запълване на празноти в действащото законодателство, чрез създаване на режим за равноправно участие на държавата в общата европейска система за убежище;
- повишаване изискванията към и нивото на администрацията, която подпомага този орган на изпълнителната власт;
- поддържане и повишаване квалификацията на служителите в тази администрация чрез прилагане на програмите за обучение на Европейския съюз в областта на убежището, както и национални програми, предназначени за публичната администрация;
- прилагане на законоустановени гаранции за взаимодействие между компетентните национални органи и ясно регламентирани критерии за правомощията им в административните процедури;
- мотивиране на взетите решения по ясни законови правила, включително решенията на административния орган и на съда;
- действия на компетентните органи в условията на оперативна самостоятелност и формиране на крайната оценка по молбата за международна закрила в индивидуалния административен акт, постановяван от решаващия орган;
- в частта относно временната закрила и събирането на семействата оперативната цел е да бъдат преодолените празноти в законодателството с цел избягване на двойни процедури съобразно опита от прилагане на режима в реални условия.

3. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба:

Ползи: С приемането на Закона за международната закрила ще се прилагат еквивалентни изисквания за извършване на съответната административна дейност в целия ЕС. В тази посока ще се осигури по-добра защита на кандидатите и по-ефективен надзор за спазване изискванията на закона от страна на съответните органи и международни организации.

Разходи: Предлага се за целите на процедурата за международна закрила кандидатите да бъдат освободени от заплащане на държавна такса за разглеждане на молбите им срещу което тяхно право е въведено задължението решаващият орган да бъде кадрово, ресурсно и материално осигурен. Това задължение обосновава нуждата

от повишаване оперативната самостоятелност на решаващия орган по отношение на бюджета предназначен за администрацията, която го подпомага.

По съществуващия закон, кандидатите също не дължат такса за преглед на молбите им за международна закрила. Срещу това тяхно право, обаче административният орган прилага значително по-ограничен брой процеси и няма задължение да провежда процедура на границата, нито да се произнася по допустимост на първа молба, нито да представлява държавата във форуми на ЕС на високо равнище, нито има задължения свързани с осигуряване и докладване изпълнението на актовете на ЕС, нито осигурява прилагане на изискванията към адекватния капацитет на държавата за преглед на молби на границата.

За прилагане на новия режим административният орган ще следва да разполага с правото да администрира бюджет за нуждите, както на своите правомощия, така и за нуждите на системата за приемане на кандидатите. Този орган ще следва да направи съответните разходи за осигуряване на своята финансова и организационна обезпеченост и за извършването на дейността си. Допълнителни разходи, спрямо съществуващия режим, ще следва да могат да бъдат направени за изграждането и поддържането на съответните електронни системи за управление на дейността, включително регистрите, в които ще се вписват обстоятелства, свързани с кандидатите, както и за поддържане на техните електронни досиета. Съгласно Регламент (ЕС) 2024/1348 достъп до информацията в тези досиета следва да може да бъде предоставян, както на правните съветници, така и на международните организации, които наблюдават дейността на решаващия орган. Необходимо ще бъде извършването и на разходи за управление на ефекта от провежданите лични интервюта с кандидатите, съдържанието от които следва да бъде възможно да бъде конвертирано от звуков файл в текст, чрез специален софтуер.

Бюджетът на Агенцията за международна закрила ще бъде формиран от държавна субсидия, безвъзмездни целеви средства от програми и фондове на Европейския съюз, предоставяни за подкрепа на държавата по провеждане и прилагане на политиката в областта на международната закрила, като част от общата европейска система за убежище, други фондове или програми, които са част от международното сътрудничество или взаимодействието между две или повече партньорски институции, както и от други източници разрешени със закон. Безвъзмездните целеви средства, както и свързаните с тях средства ще се управляват съобразно изискванията на финансиращата страна.

Предлага се по бюджета на агенцията да се администрират следните приходи от юрисконсултски възнаграждения; ресурси от финансовия принос на държави при прилагане на механизмите за солидарност в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1351 и Регламент (ЕС) 2024/1350; ресурси от други източници и дейности, разрешени със закон.

По бюджета на агенцията ще се планират и ресурси за участието на държавата в механизмите за солидарност в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1351 и Регламент (ЕС) 2024/1350.

С правилника за прилагане на закона ще се определят правила относно разходването на средства по бюджета на агенцията, включително за квалификацията на служителите, специализираните им обучения, финансирането на експертизи за целите на административните производства, за извършването на писмени и устни преводи при съобразяване на чл. 33 от Директива (ЕС) 2024/1346.

С правилника ще се определят и правила относно планирането на средства за съдебни разноски включително при съобразяване на разпоредбата по чл. 42, ал. 1, б.

“Й”от Регламент (ЕС) 2024/1348 съобразено с наличните годишни средни данни на Евростат за целия Съюз.

4. Очаквани резултати от прилагането:

Създаване на национална регулация във връзка с лицата, търсещи международна закрила чрез предприемане на мерки за въвеждане в националното законодателство на изискванията на Директива (ЕС) 2024/1346 и мерки, които да осигурят прилагането на регламентите от Пакта - приемане на Закон за международната закрила.

В резултат от приемането на законопроекта в националното законодателство:

- ще се създадат предпоставки за предоставяне на материални условия на приемане по механизъм сравним с механизмите в останалите държави членки по смисъла на Директива (ЕС) 2024/1346, които същевременно да са съобразени с националното законодателство;

- ще се преодолеят празноти в действащата до момента нормативна уредба;

- ще се осигурят адекватни мерки за институционална рамка за вземане на решения по молби за международна закрила, включително в процедура на границата;

- ще се наложат промени в Закона за чужденците в Република България, Закона за Министерството на вътрешните работи във връзка с решенията за извеждане и във връзка с провеждането на скрининг;

- ще се наложат промени в други нормативни актове, само ако противоречат на новия режим;

- ще бъдат разписани конкретни правила относно вземането на решения за задържане след прилагане на алтернативни на задържането мерки, като за да е ефективен този процес, решенията следва да бъдат взети на основата на необходимост и пропорционалност;

Разходите на държавата за предоставяне на материални условия за приемане ще бъдат ограничени, в сравнение с действащия режим, чрез обвързването им с преценката относно това имат ли кандидатите достатъчно средства да се грижат за себе си. Целта на тази преценка е да бъде минимизирана възможността за злоупотреба със системата за приемане. Материалните условия за приемане ще бъдат предоставяни само доколкото кандидатите не разполагат с достатъчно средства да се погрижат за себе си. От кандидатите, които разполагат с достатъчно средства ще се изисква да покриват изцяло или частично, или да възстановяват стойността на разходите за материални условия за приемане или медицински грижи. Съответните критерии за преценка относно достатъчността на средствата ще бъдат посочени в закона.

Приемането на закона не би създал за кандидатите за международна закрила допълнителна административна тежест, поради обстоятелството, че те разполагат с набор от права срещу задължението им да остават на разположение за целите на административната процедура. От тях не се изисква несъразмерно количество или ненужни документи – принцип, който ще бъде разписан в закона. Огледалното изражение на този принцип е поемането на административната тежест от компетентните органи и добросъвестността, която те дължат.

Въвеждането в националното законодателство на мерки по прилагането на Директива (ЕС) 2024/1346 и регламентите би било, както в съответствие с разпоредбата на чл. 288 от ДФЕС, така и със заложените план на Съюза за прилагане на Пакта, считано от 12 юни 2026 г. Приемането на Закона за международната закрила ще осигури правна и регулаторна яснота на института международна закрила и

същевременно ще подобри възможностите за управление на риска и ще подпомогне мониторинга от страна на международните организации и ЕС.

Резюме на законопроекта

С влизането на граждани на трети държави или лица без гражданство на територията те биват подлагани на процедура по скрининг по реда на ЗЧРБ. Процедурата по скрининг има за цел да установи тяхната самоличност, след което те биват насочвани, заедно с формуляра от скрининга, към съответната процедура за международна закрила в случай, че са отправили молба за закрила. Лицата, които не са отправили молби за международна закрила биват насочвани, към процедура за връщане при условията и по реда на ЗЧРБ и съответните регламенти от Пакта. Кандидатите за международна закрила биват насочвани от органите за скрининг към процедура за международна закрила на границата или към обща процедура за международна закрила. Процедура на границата се провежда при наличието на три задължителни основания посочени в Регламент (ЕС) 2024/1348, а именно когато има съмнение, че кандидатът е подвел органите относно своята самоличност, при наличие на основателно съмнение, че кандидатът представлява заплаха за националната сигурност или обществения ред и когато има вероятност молбата му да е по-скоро неоснователна по критерии свързани с неговата националност и съответната квота на приетите решения за международна закрила проследимо по данни на Евростат. В допълнение, в процедура на границата ще бъдат вземани решения по допустимост на молбите и по основателност в останалите хипотези от регламента.

Кандидатите за международна закрила ще бъдат настанявани в регистрационно-приемателни центрове – териториални звена към органа, който взема решения по молбите за международна закрила. В тези центрове ще бъдат провеждани и съответните процедури по молбите за международна закрила – гранична и обща процедура. Предвидено е центърът за провеждане на процедура на границата да бъде разположен в село Пъстрогор, което се намира в граничната зона. Общата процедура ще бъде провеждана в София, Харманли и Баня. Когато процедурата на границата вече не е приложима, съгласно преценката на съответния решаващ орган, кандидатите биват допускани до територията въз основа на разрешение от органите на МВР.

В териториалните звена, където се провеждат процедурите кандидатите ще бъдат регистрирани и ще имат право да подадат молби за международна закрила в срок до 21 дена (в общия случай) от момента на регистриране на молбите им. Законът ще гарантира провеждането на лични интервюта с кандидатите възможно най-скоро след регистрацията, така че да бъде осигурена устойчивостта на индивидуалния административен акт.

По принцип кандидатите имат право да се движат свободно на територията, освен при наличието на законоустановени критерии, които налагат правото им на свободно движение да бъде ограничено до определен географски район или конкретно място. Информация и решение относно правото им на придвижване се предоставят и връчват на кандидатите в процеса на регистрацията им. В процедурата на границата такова ограничение се приема за необходимо. В основата на вземане на решението относно ограниченията е оценката на вероятността лицето да се укрие. Оценката на риска от укриване е основен институт на Пакта.

При настаняване на кандидатите се предоставят материалните условия на приемане, приложими към етапа на процедурата за международна закрила. Тези условия ще бъдат дължими, когато кандидатите не разполагат с достътъчно средства, за да се погрижат за себе си. Материалните условия за приемане са обвързани с мястото, където кандидатът е настанен. В случаите, когато това място бива напускано

самоволно, тези материални условия за приемане ще бъдат ограничавани или отнемани. Материалните условия на приемане ще включват „основните жизненни потребности“ определени в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за социалното подпомагане, продукти за лична хигиена, предоставени в натура, под формата на финансова помощ, на ваучери, или като комбинация от трите. Месечната социална помощ за дневни разходи се предоставя като парична сума. Материалните условия за приемане могат да бъдат ограничавани до размера на основните жизненни потребности, когато кандидат напусне самоволно или не спазва задълженията си по закона. От кандидатите, които имат достатъчно средства може да бъде изисквано да покриват или възстановяват направени разходи.

Кандидатите могат да бъдат задържани в производството за международна закрила на изрично и изчерпателно изброени в закона основания, които могат да бъдат прилагани последователно само при условие, че желаният ефект – да бъде попречено на кандидата да се укрие - не може да бъде постигнат от алтернативни на задържането мерки.

За целите на приемането и за целите на процедурата по международна закрила, кандидатите подлежат на различни видове оценки за да бъдат определени техните нужди или необходимостта да се ползват от специални гаранции. Тези оценки изискват участието на различни институции, както в сферата на социалните права, закрилата на децата, така и в сферата на сигурността и обществения ред. Сред тези оценки са оценката на висшия интерес на детето, оценката на възрастта, оценката на нуждите от приемане, оценката на необходимостта от безплатна правна помощ и представителство, оценката за риска от укриване.

Всички разпоредби, които водят до ограничаване на права на кандидати се прилагат с разпоредбите, които осигуряват ефективен достъп до съдебна защита. В някои от случаите, където регламент предвижда кратки срокове за вземане на решения, законът ще разпредели тези срокове между административния орган и съда. Такъв случай например е провеждане на процедурата на границата, която регламентът като правило ограничава в срок до 12 седмици, като общ срок за произнасяне от административния орган и от съда. С цел преодоляване на минали недобри практики законът ще насърчи съда да се произнася по същество и със сила на пресъдено нещо по молбите за международна закрила, с контрола на които е сезиран. В АПК произнасянето по естеството на предмета на делото е основен принцип по чл. 173. Даването на указания и връщането на преписката за ново произнасяне от административния орган е възможност със субсидиарно прилагане. Тази възможност, обаче не е практика по делата, образувани по молби за международна закрила. Със закона ще бъде приложено решение на Съда (списъкът с взетите предвид решения на Съда е част от тази оценка), което насърчава произнасянето по същество от националния съд, от правна и фактическа гледна точка и към момента на съдебното решение.

За пръв път на законово ниво, ще бъдат разпределени функциите за вземане на биометрични данни, като част от процеса по установяване и верифициране на самоличността и за проследяване движението на кандидатите на територията на Съюза.

Решенията по молбите за международна закрила ще бъдат вземани от председателя на Агенцията за международна закрила или определени от него длъжностни лица. Агенцията за международна закрила е правоприемник на ДАБ при МС. На председателя на агенцията ще бъдат възложени поредица от правомощия, произтичащи от Пакта. В обхвата на тези правомощия попада и провеждането на 75 основополагащи процеса, каквито са въпросите на международната закрила, процедурите за солидарност, отчитане изпълнението на актове на ЕС, представителство

и ръководство на администрацията, представителство на държавата, действията за справяне със ситуации на криза, форсмажор и инструментализиране.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз:

Предлаганият проект на Закон за международната закрила се очаква да осигури, считано от 12 юни 2026 г., прилагането на разпоредбите от Пакта, като транспонира в националното право разпоредбите на Директива (ЕС) 2024/1346 и определи мерки за приложението на шест от регламентите. В допълнение законопроектът отчита и две други директиви: за събиране на семейства и за временна закрила.

Изготвени са таблици за съответствие.

С уважение,
Иван Иванов
Председател на
Държавната агенция за бежанците
при Министерския съвет