

2025

Доклад за цялостна
предварителна оценка на
въздействието
на Законопроект за
международната закрила

Период на извършване: юни,
2024 г. - ноември 2025 г.
гр. София

Съдържание

1. Съдържание	2
2. Описание на проблема/ите	8
3. Заинтересовани страни	82
4. Цели	86
5. Варианти на действие	87
6. Анализ на въздействията	92
6.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия.....	92
6.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти	95
Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1:	96
Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 2:	98
Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 3	100
6.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти 101	
6.4. Административна тежест	108
6.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест).....	110
6.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни.....	110
7. Сравняване на вариантите.....	112
7.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант 112	
7.2. Сравняване на изследваните варианти	112
7.3. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант.....	113
8. Препоръчителен вариант.....	119
9. Обществени консултации	119
10. Последваща оценка на въздействието.....	126
11. Източници.....	126
12. Приложения	126

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за международната закрила

[Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 22, ал. 2 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
Директива (ЕС) 2024/1346	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
Регламент (ЕС) 2024/1347	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/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, CELEX 32024R1347, ОВ L, 2024/1347, 22.5.2024 г.
Регламент (ЕС) 2024/1348	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) 2024/1349	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) 2024/1350	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

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

	изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, CELEX 32024R1350, ОВ L, 2024/1350, 22.5.2024 г.
Регламент (ЕС) 2024/1351	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) 2024/1352	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) 2024/1356	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) 2024/1358	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.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

Регламент (ЕС) 2024/1359	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
Директива 2003/86/ЕО	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 2001/55/ЕО	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.
Агенцията в областта на убежището	Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището
ОЕСУ	Общата европейска система за убежище
Регламент (ЕС) 2021/2303	Регламент (ЕС) 2021/2303 на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 2021 година относно Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и за отмяна на Регламент (ЕС) № 439/2010 CELEX 32021R2303, ОВ L 468, pp. 1–54
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
Решение на Съда от 1 август 2022 година по дело С 19/21	Решение на Съда от 1 август 2022 година по преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 604 по дело С 19/21 с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Районен съд Хага, заседаващ в Харлем, Нидерландия) с акт от 12 януари 2021 г., постъпил в Съда на 13 януари 2021 г., в рамките на производство по дело срещу Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, CELEX 62021CA0019.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

<p>Решение на Съда от 1 август 2025 година по съединени дела C-758/24 [Alase] и C-759/24 [Canpelli]</p>	<p>Решение на Съда от 1 август 2025 година по съединени дела C-758/24 [Alase] и C-759/24 [Canpelli], с предмет две преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Tribunale ordinario di Roma (Първоинстанционен съд Рим, Италия) с актове от 31 октомври 2024 г. и от 4 ноември 2024 г., постъпили в Съда съответно на 4 ноември 2024 г. и 5 ноември 2024 г., в рамките на производства по дела LC (C-758/24), CP (C-759/24) срещу Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma — sezione procedure alla frontiera II, CELEX 62024CJ0758.</p>
<p>Решение на съда от 29 юли 2019 година по дело C-556/17</p>	<p>Решение на съда от 29 юли 2019 година по дело C-556/17 с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови дела Печ, Унгария) с акт от 5 септември 2017 г., постъпил в Съда на 22 септември 2017 г., в рамките на производство по дело Алексей Торубаров Срещу Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, CELEX 62017CJ0556.</p>
<p>Решение на Съда от 8 юли 2019 година по дело C - 543/17</p>	<p>Решение на Съда от 8 юли 2019 година по дело C-543/17 с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 и член 260, параграф 3 ДФЕС на 15 септември 2017 г., Европейска комисия, ищец, срещу Кралство Белгия, ответник, подпомагано от: Федерална република Германия, Република Естония, Ирландия, Кралство Испания, Френска република, Италианска република, Република Литва, Унгария, Република Австрия, Румъния, CELEX 62017CJ0543.</p>
<p>Решение на Съда от 22 септември 2022 година по дело C-159/21</p>	<p>Решение на Съда от 22 септември 2022 година по дело C-159/21 с предмет преюдициално запитване, отправено от Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария) по дело GM срещу Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ, CELEX 62021CJ0159.</p>

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

Решение на Съда от 15 февруари 2016 година по дело C-601/15 PPU	Решение на Съда от 15 февруари 2016 година по дело C-601/15 PPU с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) с акт от 17 ноември 2015 г., постъпил в Съда на същия ден, в рамките на производство по дело J. N.Срещу Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, CELEX 62015CJ0601.
Решение на Съда от 12 септември 2024 г. по дело C-352/23	Решение на Съда от 12 септември 2024 г. LF срещу Заместник-председател на Държавна агенция за бежанците. Преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град. Дело C-352/23, CELEX 62023CJ0352.
Решение за изпълнение (ЕС) 2024/2150 на Комисията от 5 август 2024 година	Решение за изпълнение (ЕС) 2024/2150 на Комисията от 5 август 2024 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на установяването на адекватния капацитет на държавите членки и на максималния брой молби, които дадена държава членка разглежда годишно в рамките на процедурата на границата CELEX 32024D2150, OВ L, 2024/2150, 9.8.2024 г.
ЗУБ	Закон за убежището и бежанците
ДАБ	Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
АПК	Административнопроцесуален кодекс
СК	Семеен кодекс
КСО	Кодекс за социално осигуряване
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
НСМГУИ	Национален съвет по миграция, граници, убежище и интеграция

1. Описание на проблема/ите

Въведение

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

Пактът за миграцията и убежището (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, ръководена от принципа на солидарност и справедливо поделение на отговорностите.

Общата европейска система за убежище – ОЕСУ създава единен механизъм 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 въведе в националното право разпоредбите на Директива (ЕС) 2024/1346 и определи мерки за приложението на регламентите², включително чрез препращане към друг закон.

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. Условията 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);

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.

Предизвикателства на ниво Европейски съюз в областта на миграционната политика, довели до приемането на Пакта

1. Постепенно създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, отворено за граждани на трети държави и лица без гражданство, които търсят закрила в Съюза – политика, която да се ръководи от принципа на солидарност и справедливо поделение на отговорностите (аргумент от съображение 2 от преамбюла на Директива (ЕС) 2024/1346).

2. Развиване на ОЕСУ, така че да се преодолеят съществуващите съществени разлики между държавите членки по отношение на използваните процедури, условията на приемане, осигуряване 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 (аргумент от съображение 3 от преамбюла на Директива (ЕС) 2024/1346).

3. Преструктуриране и подобряване на ОЕСУ чрез 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, предотвратяване на вторичните движения в рамките на Съюза и постигане на напредък по отношение на реформата на съществуващата рамка на Съюза, с цел да се осигури една хуманна, справедлива и ефикасна политика в областта на убежището и да

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).

се приложи всеобхватен подход на ЕС към миграцията (аргумент от съображение 4 от преамбюла на Директива (ЕС) 2024/1346).

4. Осигуряване на равностойно третиране и справедливо разпределяне на кандидатите в целия Съюз чрез хармонизирани стандарти за приемане (аргумент от съображение 5 от преамбюла на Директива (ЕС) 2024/1346).

5. Мобилизиране ресурсите на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1147 на Европейския парламент и на Съвета с цел предоставяне на адекватно подпомагане на държавите членки при изпълнението на стандартите за приемане, включително на държави членки, които срещат специфичен и несъразмерно голям натиск върху своите системи за убежище, по-специално поради своето географско или демографско положение миграцията (аргумент от съображение 6 от преамбюла на Директива (ЕС) 2024/1346).

6. Рационализиране, опростяване и хармонизиране на процедурите на държавите членки чрез установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза. За постигането на тази цел се внасят редица съществени промени в Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета и посочената директива следва да бъде отменена и заменена с регламент. Позоваванията на отменената директива следва да се считат за позовавания на настоящия регламент (аргумент от съображение 1 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1348).

7. Замяна на настоящите различни процедури за предоставяне на убежище във всички държави членки с обща процедура за предоставяне и отнемане на международна закрила, приложима във всички държави членки съгласно Регламент (ЕС) 2024/1347 на Европейския парламент и на Съвета - молбите за международна закрила, отправени от граждани на трети държави и лица без гражданство, следва да бъдат разглеждани в рамките на процедура, която се урежда от едни и същи правила, независимо от държавата членка, в която е подадена молбата, за да се осигурят справедливо обработване на молбите за международна закрила и яснота и правна сигурност за отделните кандидати (аргумент от съображение 5 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1348).

8. Осигуряване отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници и развиване на единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и управлението на външните граници на държавите членки - политика, която се основава на солидарността и на справедливото разпределение на отговорността между държавите членки (аргумент от съображение 1 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351).

9. Прилагане на всеобхватен подход към управлението на убежището и миграцията чрез 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 член 80 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (аргумент от съображение 3 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351).

10. Гарантиране съгласуваност и ефективност на действията и мерките, предприети от Съюза и неговите държави членки в рамките на съответните си области на компетентност, необходими за интегрирано изготвяне на политики и всеобхватен подход в областта на убежището и управлението на миграцията (аргумент от съображение 7 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351).

11. Предоставяне на ясни гаранции от държавите членки, че техните системи за убежище, приемане и миграция са добре подготвени и разполагат с достатъчен капацитет и необходимите човешки, материални и финансови ресурси и инфраструктура, за да прилагат ефективно политиките за управление на убежището и миграцията и да могат да

разпределят необходимия персонал за своите компетентни органи (аргумент от съображение 8 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351).

12. Определяне на конкретни годишни мерки за солидарност, включително премествания, финансов принос и, когато е приложимо, алтернативни мерки за солидарност, както и техния числен мащаб на равнището на Съюза, като се признава, че различните видове солидарност са с еднаква стойност (аргумент от съображение 15 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1351).

13. Създаване на рамка на Съюза за презаселване и хуманитарен прием (наричана по-нататък „рамката на Съюза“), която да допълва другите законни начини за миграция и, която да се основава на справедлив коефициент за разпределение. Рамката на Съюза следва да предоставя на най-уязвимите граждани на трети държави или на лицата без гражданство, нуждаещи се от международна закрила, достъп до трайно решение в съответствие с правото на Съюза и националното право (аргумент от съображения 3 и 6 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1350).

14. Укрепване на партньорството на Съюза с трети държави (например Турция), за да се покаже солидарност с държавите в региони, към които са били разселени голям брой нуждаещи се от международна закрила лица, като се помага за облекчаване на натиска върху тези държави, повишава се капацитетът им да подобрят техните условия на приемане и международна закрила и се намаляват незаконните и опасни по-нататъшни движения на граждани на трети държави и лица без гражданство, нуждаещи се от международна закрила (аргумент от съображения 7 и 12 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2024/1350).

Какво е предложеното решение на проблемите/предизвикателствата на ниво ЕС

За решаване на идентифицираните предизвикателства ЕС приема Пакта за миграцията и убежището, който установява следните градивни елементи за реформиране на структурата на ОЕСУ:

➤ допълнително хармонизиране на условията на приемане в ЕС. То ще гарантира, че кандидатите се третират по достоен начин в целия ЕС, в съответствие с основните права и правата на детето, включително в държавите членки, в които съществуват трайни проблеми по отношение на гарантирането на достойно третиране, и ще намали свързаните с приемането стимули кандидатите да пристигат незаконно в ЕС и да се движат незаконно в неговите рамки, и по-специално да отиват в държавите членки, в които условията на приемане по принцип са с висок стандарт. То ще помогне също за по-справедливо разпределяне на кандидатите между държавите членки. Това ще бъде постигнато по-конкретно, като се изиска от държавите членки да вземат под внимание оперативните стандарти и показателите за условията на приемане, разработени на равнище ЕС, и да разполагат с готови планове за действие при непредвидени ситуации, за да гарантират подходящо приемане на кандидатите в случаите, в които са изправени пред несъразмерно голям брой кандидати.

➤ намаляване на стимулите за вторични движения. За да се гарантира организирано управление на миграционните потоци, за да се улесни определянето на компетентната държава членка и за да се предотвратят вторичните движения, от съществено значение е кандидатите да останат в държавата членка, която е компетентна за тях, и да не се укриват. Това задължение на кандидатите е посочено в Регламент (ЕС) 2024/1351. Въвеждането на по-целенасочени ограничения на свободата на движение на кандидатите и на строги последици при неспазването на тези ограничения ще допринесе за по-ефективен контрол на местонахождението на кандидатите. Допълнително са

хармонизирани възможностите за определяне на конкретното място на пребиваване на кандидатите, за налагане на задължения за свързване с компетентните органи и за предоставяне на материални условия на приемане само в натура, за да се създаде по-предсказуема ситуация за кандидатите, да се гарантира, че се знае къде те се намират, независимо от това в коя държава членка се намират, и да се намали рискът кандидатите да се укрият. Това важи по-специално за три ситуации, а именно, когато: кандидатът не е отправил молба за международна закрила в държавата членка на първо незаконно или законно влизане; кандидатът се е укрил от държавата членка, в която има задължението да се намира, и кандидатът е върнат в държавата членка, в която той има задължението да се намира, след като се е укрил в друга държава членка.

➤ подобряване на самостоятелността и евентуалните изгледи за интеграция на кандидатите. С изключение на кандидатите, чиито молби има вероятност да бъдат отхвърлени, на кандидатите следва възможно най-бързо да бъде разрешено да работят и сами да си докарват доход, дори докато молбите им все още са в процес на разглеждане. Това помага да се намали зависимостта им и подобрява изгледите за интеграция на кандидатите, на които в крайна сметка ще бъде предоставена закрила. По тази причина срокът за достъп до пазара на труда е намален от не по-късно от девет месеца на не по-късно от шест месеца след подаването на молбата. По този начин достъпът на кандидатите до пазара на труда се привежда в съответствие с продължителността на процедурата по разглеждане за основателност. Държавите членки се насърчават също да предоставят достъп до пазара на труда не по-късно от три месеца след подаването на молбата, когато има вероятност молбата да е основателна. Достъпът до пазара на труда следва да бъде в пълно съответствие със стандартите на пазара на труда, което следва също да помогне да се избегнат нарушенията на пазара на труда. Допълнителното ограничаване на съществуващите значителни различия между правилата на държавите членки за достъпа до пазара на труда също е от съществено значение за намаляване на свързаното със заетостта „пазаруване на убежище“ и свързаните със заетостта стимули за вторични движения.

(вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465>)

➤ Осигуряване на непрекъсната връзка между процедурите за убежище и за връщане, за да се повишат цялостната ефикасност и съгласуваност на системата за убежище и миграция - увеличеният дял на кандидатите за убежище, които е малко вероятно да получат международна закрила в ЕС, води до увеличаване на тежестта не само по отношение на обработването на молбите за убежище като цяло, но и по отношение на връщането на имигрантите, които не се нуждаят от международна закрила. Всяка година средно 370 000 граждани на трети държави получават отказ на молбата си за международна закрила и е необходимо да бъдат включени в процедурата за връщане. Те представляват около 80 % от общия брой на решенията за връщане, издавани всяка година. Незаконните мигранти, които не се нуждаят от закрила или нямат намерение да кандидатстват за международна закрила, трябва бързо да бъдат включени в процедурата за връщане.

➤ Отстраняване на съществуващите процедурни пропуски, каквито са например издаването на решения за убежище и за връщане в отделни актове или забавеното издаване на решението за връщане, както и умишленото забавяне на процедурите от страна на кандидатите единствено с цел да се опитат да попречат на връщането им от Съюза или злоупотребата със закрилата, която им е предоставена, както и възможността да се позволи на кандидатите да останат на територията на държавите членки по време на обжалването на втора инстанция.

➤ Намаляване тежестта върху държавите членки на първо пристигане - сегашната система не е достатъчно ефективна, за да се справи с тези реалности. По-специално в момента не съществуват ефективен механизъм за солидарност и ясни правила за възпиране на неразрешените движения и за справяне с тях.

➤ Създаване на законодателна рамка за всеобхватен подход за управлението на убежището и миграцията чрез разпоредбите на регламентите за процедурите за предоставяне на убежище, за управлението на убежището и миграцията, за провеждане на скрининг и за системата Евродак и за съвместно справяне с кризисни ситуации:

- непрекъснатата връзка между всички етапи на процедурата по миграция — от преди влизането до резултата от подадена молба за убежище, т.е. или интегриране на лицата, за които е признато, че се нуждаят от закрила, или връщане на кандидатите, които нямат право да останат в Съюза, се осигурява от регламентите за скрининга и регламента за процедурата за международна закрила. Етапът преди влизането на територията включва скрининг, състоящ се от проверка на самоличността и здравословното състояние и проверка за сигурност при пристигане, с цел бързо включване в процедурата за разглеждане на молба за международна закрила или в процедурата по връщане или отказ за влизане.

- с регламента за Евродак се въвежда ясна и последователна връзка между конкретни лица и процедурите, на които те са подложени, с цел по-добро подпомагане на контрола на незаконната миграция и откриването на неразрешени движения. Чрез него също така се подкрепя прилагането на новия механизъм за солидарност, установен с регламента относно управлението на убежището и миграцията.

- с регламента относно управлението на кризисни ситуации се определят средствата, необходими, за справяне с кризи. Този инструмент за кризи обхваща изключителните ситуации на масов приток на граждани на трети държави или лица без гражданство, пристигащи незаконно в държава членка, които са с такъв мащаб и характер, че системата на държава членка в областта на убежището, приемането или връщането спира да функционира. Инструментът обхваща и ситуацията, в която има непосредствен риск от такива пристигания, които да доведат до сериозни последици за функционирането на ОЕСУ и на системата за управление на миграцията на Съюза или до невъзможност тези системи да бъдат прилагани. С регламента се създават процедури за справяне с кризисни ситуации и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището в рамките на ЕС, посочват се възможни изключения от приложимите достижения на правото на Съюза относно убежището и връщането и се определят специфични правила за прилагането в кризисни ситуации на механизма за солидарност, определен в регламента относно управлението на убежището и миграцията.

Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката

1. Директива (ЕС) 2024/1346 е напълно съгласувана с първите предложения за реформа на общата европейска система за убежище, представени на 4 май 2016 г., с предложенията за реформа относно процедурите за убежище, като тази реформа включва и превръщането на директивите в регламенти, както и структурирана рамка на Съюза за презаселване.

В предложението на Комисията за преработка на Регламента „Дъблин III“ се упоменава и фактът, че всички кандидати, независимо от това къде се намират, имат право на спешни медицински грижи. На практика държавите членки като цяло считат, че основното лечение на болести, включително на тежки психични разстройства, предоставяно по силата на Директивата за условията на приемане, съответства на концепцията за спешни медицински грижи. С оглед на това настоящата директива е

напълно съгласувана с предложението на Комисията за преработка на Регламента „Дъблин III“.

Въз основа на работата, вече започната от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Агенцията в областта на убежището ще наблюдава и оценява системите за убежище и приемане на държавите членки.

С предложението за преработка на Директивата за условията на приемане ще се гарантира, че кандидатите за убежище остават на разположение по време на цялата процедура за предоставяне на убежище, за да се осигури своевременно и ефективно разглеждане на техните молби, вследствие на което ще се допринесе за ефективното прилагане на предложените регламенти за процедурите за убежище и относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище.

(вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465>)

Съгласуваност с другите политики на Съюза

Пактът е в съответствие с цялостната дългосрочна политика за по-добро управление на миграцията, изложена от Комисията в Европейската програма за миграцията, в която въз основа на политическите насоки на председателя Юнкер беше разработен набор от съгласувани и взаимно подсилващи се инициативи, почиващи на четири стълба. Тези стълбове се състоят в намаляване на стимулите за незаконна миграция, укрепване на външните граници на Съюза и спасяване на човешки живот, както и в осигуряване на силна политика за убежище и нова политика за законната миграция.

Пактът продължава изпълнението на Европейската програма за миграцията и подсилва политиката на Съюза за убежището. Следва също да се разглежда като част от по-широкообхватната политика на равнището на ЕС за създаване на надеждна и ефективна система за устойчиво управление на миграцията в бъдеще, която е справедлива за приемащите общества и гражданите на ЕС и за съответните граждани на трети държави и държавите на произход и на транзитно преминаване.

(вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465>)

2. Осигурена е тясна връзка между Регламент (ЕС) 2024/1348, Регламент (ЕС) 2024/1352 и Регламент (ЕС) 2024/1356 - след скрининг гражданите на трети държави ще бъдат насочвани или към процедурата за убежище, или към процедурата за връщане и когато е целесъобразно, към процедурата на границата. И в двата случая събраната по време на скрининга информация ще бъде взета под внимание при разглеждането на молбата за убежище или стартирането на процедурите за връщане.

Процедурният регламент също е в съответствие с предложението за преработване на Директивата относно връщането и допълва това предложение, чрез което вече бяха предложени конкретни мерки, насочени към по-добро свързване на процедурите за убежище и за връщане, по-специално във връзка с издаването на решение за връщане след прекратяване на законен престой, обжалванията на решение за връщане след окончателно решение, с което се отхвърля молба за международна закрила, както и процедура на границата за връщане. Разпоредбите на регламента за процедурата гарантират непрекъснатата връзка между процедурите за убежище и за връщане, като премахват съществуващите „вратички“ и допълнително намаляват възможностите за злоупотреба със системата за убежище.

Що се отнася до регламента за управлението на убежището и миграцията, същият заедно с процедурния регламент и регламента за скрининг гарантира, че мигрантите, попадащи в етапа преди влизането, могат по всяко време да подлежат на

преместване или на спонсориране на връщането в рамките на новия механизъм за солидарност или, когато е приложимо, да бъдат прехвърлени в държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила въз основа на обективни критерии, определени в законодателството. Също така се гарантира, че след такова преместване или прехвърляне държавата членка, която извършва преместването или прехвърлянето, може да продължи процедурата на границата на своята територия.

Накрая, гарантирана е също съгласуваност с предварителните политически споразумения, които вече са постигнати по Регламента за условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, Директивата за условията на приемане, Регламента за рамка на ЕС за презаселване и Регламента за Агенцията на ЕС в областта на убежището. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0611>)

Как са решени проблемите/предизвикателствата на ниво ЕС чрез конкретните разпоредби на директивата

1. Допълнително хармонизиране на условията на приемане в ЕС

–Приложно поле: Директивата за условията на приемане продължава, по правило, да се прилага за всички граждани на трети държави и лица без гражданство, които отправят молба за международна закрила на територията на която и да е от държавите членки, докато на тези лица е разрешено да останат на територията като кандидати и веднага след отправянето на молбата. Въвежда се изключение за случаите, в които кандидат се намира незаконно в държава членка, различна от тази, в която той има задължението да се намира. В този случай, кандидатът няма право на материални условия на приемане, на обучение в училище и образование за ненавършилите пълнолетие и на заетост и професионално обучение. Пояснява се, че кандидатите винаги имат право на медицински грижи и на достоен стандарт на живот, в съответствие с основните права, и на покриване на нуждите им, свързани с прехраната, и основните им нужди от гледна точка на физическата сигурност, достойнството и междуличностните отношения. За да се гарантира обаче спазването на основните права на детето, държавите членки следва да предоставят на ненавършилите пълнолетие достъп до подходящи образователни дейности в очакване на прехвърлянето им в компетентната държава членка.

–Правото на достойно третиране важи и когато дадена държава членка, в надлежно обосновани случаи, прилага по изключение стандарти за материалните условия на приемане, които се различават от стандартите, изисквани по силата на Директивата за условията на приемане. Изисква се от държавите членки да информират Комисията и Агенцията в областта на убежището, когато прибегват до прилагането на такива извънредни мерки и когато тези мерки отпаднат.

–Определението за „членове на семейството“ се разширява чрез включване на семейните връзки, създадени след напускане на държавата на произход, но преди пристигане на територията на държавата членка (член 2, параграф 3). Това отразява реалността на миграцията днес, в която кандидатите често остават дълго време извън държавата си на произход, преди да стигнат до ЕС, като например в бежански лагери. Очаква се разширяването да доведе до намаляване на риска от незаконни движения или укриване на лицата, попадащи в обхвата на разширените правила.

–Държавите членки се задължават да изготвят и редовно да актуализират планове за действие при непредвидени ситуации, в които се описват мерките, предвидени за гарантиране на подходящо приемане на кандидати в случаите, в които държавата членка е изправена пред несъразмерно голям брой кандидати (член 32). Държавите членки трябва да информират Комисията и Агенцията в областта на убежището, когато планът

им за действие при непредвидени ситуации бъде задействан. Наблюдението и оценката на плановете за действие при непредвидени ситуации следва да се извършват в съответствие с процедурата за наблюдение и оценка на системите за убежище и приемане на държавите членки, която е предвидено да се изпълнява от Агенцията в областта на убежището.

–Лицата със специални потребности за приемане са лица, които се нуждаят от специални гаранции, за да ползват правата и да изпълняват задълженията, предвидени в Директивата, независимо от това дали тези лица се считат за уязвими. Включени са също така по-подробни правила за оценяването, определянето, документирането и посрещането на специалните потребности за приемане на кандидатите във възможно най-кратък срок и по време на периода на приемане. Това включва необходимостта персоналът на съответните органи да бъде подходящо и постоянно обучаван, както и задължение за изпращане на определени кандидати на лекар или на психолог за допълнителна оценка. Пояснено е, че оценката може да бъде включена в съществуващите национални процедури или в оценката, която се прави с цел идентифициране на кандидатите със специални потребности за приемане.

–Въвеждат се по-строги срокове (пет работни дни от момента на отправяне на молбата), в които държавите членки трябва да определят настойник/попечител, който да представлява и помага на непридружен ненавършил пълнолетие. Предлага се също броят на непридружените ненавършили пълнолетие, за които могат да отговарят настойниците/попечителите, да не пречи на настойниците/попечителите да изпълняват своите задължения. Държавите членки следва да наблюдават дали настойниците/попечителите изпълняват правилно своите задължения и следва да разглеждат жалбите, подадени от непридружени ненавършили пълнолетие срещу своя настойник/попечител.

2. Намаляване на свързаните с приемането стимули за вторични движения в рамките на ЕС

–Държавите членки следва да информират кандидатите, посредством общ модел, във възможно най-кратък срок и най-късно, когато кандидатите подадат молбата си, за ползите и задълженията, които кандидатите трябва да изпълняват във връзка с условията на приемане, включително обстоятелствата, при които предоставянето на материални условия на приемане може да бъде ограничено.

–Кандидатите могат, по правило, да се движат свободно на територията на държавата членка или в зона, определена за тях от държавата членка.

–По съображения, свързани с обществен интерес или обществен ред, с цел бързо обработване и ефективно проследяване на молбата за международна закрила на кандидата, с цел бързо провеждане и ефективно проследяване на процедурата за кандидата за определяне на компетентната държава членка в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1351 или с цел да се попречи по ефективен начин на кандидата да се укрие, директивата изисква от държавите членки при необходимост да определят конкретното място на пребиваване на кандидатите, като например център за настаняване, къща, апартамент, хотел или други помещения, приспособени за настаняване на кандидатите. Такова решение може да бъде необходимо по-конкретно в случаите, в които кандидатът не е изпълнил задълженията си, както следва:

•Кандидатът не е отправил молба за международна закрила в държавата членка на първо незаконно влизане или на законно влизане. Кандидатите нямат право да избират държавата членка, в която да кандидатстват за международна закрила. Всеки кандидат трябва да кандидатства за международна закрила в държавата членка на първо незаконно влизане или в държавата членка на законно влизане. На кандидатите, които не са

изпълнили това задължение, е по-малко вероятно, след определяне на компетентната държава членка съгласно Регламент (ЕС) 2024/1351, да бъде разрешено да останат в държавата членка, в която са отправили молбата — и която се предполага, че е държавата членка, избрана лично от кандидата — вследствие на което вероятно има по-голям риск тези кандидати да се укрият.

- Кандидатът се е укрил от държавата членка, в която той има задължението да се намира. Кандидатът има задължението да се намира в държавата членка, в която е отправена молбата, или в държавата членка, в която той е прехвърлен. Когато кандидат се е укрил от тази държава членка и е пътувал без разрешение до друга държава членка, от жизненоважно значение е, за да се обезпечи доброто функциониране на ОЕСУ, кандидатът бързо да бъде върнат в правилната държава членка. До извършването на това прехвърляне съществува риск кандидатът да се укрие, поради което неговото местонахождение трябва да се следи внимателно.

- Кандидатът е върнат в държавата членка, в която той има задължението да се намира, след като се е укрил в друга държава членка. Фактът, че даден кандидат по-рано се е укрил в друга държава членка, е важен елемент, който трябва да бъде взет под внимание при оценката на това дали продължава да съществува риск кандидатът да се укрие. За да се гарантира, че кандидатът няма да се укрие отново и ще остане на разположение на компетентните органи, неговото местонахождение трябва да се следи внимателно.

Ако кандидатът има право на материални условия на приемане, тези материални условия на приемане следва също така да бъдат предоставяни, при условие че кандидатът пребивава на това определено място.

– Държавите членки задължават, когато е необходимо, всеки кандидат редовно да се свързва с органите, ако са налице основания да се счита, че съществува риск кандидатът да се укрие.

– Поради сериозните последици, предвидени за кандидатите, които са се укрили или за които е преценено, че съществува риск да се укрият, в директивата се определя понятието „укриване“. Рискът от укриване също е определен.

– Изрично се посочва, че всички решения за ограничаване на свободата на движение на даден кандидат трябва да се основават на специфичното положение на засегнатото лице, като се вземат под внимание специалните потребности за приемане на кандидатите и принципът на пропорционалност. Пояснява се също, че кандидатите трябва да бъдат надлежно информирани за тези решения и за последиците от несъобразяването с тях.

– Пояснява се, че държавите членки следва да предоставят на кандидатите документ за пътуване само при възникване на сериозни хуманитарни причини. Добавено е, че документи за пътуване могат да бъдат издавани също по други наложителни причини, като например когато на кандидатите е предоставен достъп до пазара на труда и те трябва да пътуват по работа. Освен при тези извънредни обстоятелства, документи за пътуване следва да не бъдат издавани. Освен това валидността на документите за пътуване трябва да бъде ограничена до целта и периода от време, необходими за причината, поради която те са издадени. Изискването държавите членки да предоставят на кандидатите документ, в който се посочва тяхната самоличност, е включено в чл. 29 от Регламент (ЕС) 2024/1348.

– Определението за „материални условия на приемане“ се разширява, като в него се включват предмети, които не представляват храна, което отразява материалните условия на приемане, които вече се предоставят в много държави членки, и подчертава значението на тези предмети, които не представляват храна, като например предметите за хигиена.

–Жилището, храната, облеклото и други предмети от първа необходимост, които не представляват храна, не могат да бъдат ограничавани или отнемани. При определени обстоятелства може да бъде намалявана или при извънредни и надлежно обосновани обстоятелства — отнемана само дневната финансова помощ. Когато жилището, храната, облеклото и други предмети от първа необходимост, които не представляват храна, се предоставят под формата на финансова помощ, тази помощ може при определени обстоятелства да бъде заменена с условия на приемане в натура.

–Добавени са четири нови обстоятелства за намаляване или промяна на формата на материалните условия на приемане. Материалните условия на приемане могат да бъдат намалени или променени, когато кандидатът: е нарушил сериозно правилника на центъра за настаняване или е имал поведение с прояви на сериозно насилие; не е изпълнил задължението да кандидатства за международна закрила в държавата членка на първо незаконно или на законно влизане; е върнат, след като се е укрil в друга държава членка; или не се е явявал на задължителните мерки за интегриране.

–За да се предприемат мерки срещу вторичните движения и укриването на кандидатите, е добавено допълнително основание за задържане. Когато на даден кандидат е определено конкретно място, на което да пребивава, но той не е изпълнил това задължение, и когато съществува постоянен риск кандидатът да се укрие, кандидатът може да бъде задържан, за да се гарантира изпълнението на задължението той да пребивава на конкретно място. Както при задържането на всяко друго основание съгласно директивата, задържането е оправдано само когато се окаже необходимо въз основа на индивидуална оценка на всеки отделен случай и ако не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни алтернативни мерки. Всички гаранции, вече предвидени в директивата във връзка със задържането, остават непроменени. Трябва да се внимава също времето, за което кандидатът е задържан, да е пропорционално и задържането да бъде прекратено веднага след като отпаднат основанията да се счита, че кандидатът няма да изпълни наложеното му задължение. Кандидатът трябва също да е бил запознат с въпросното задължение и с последиците от неговото неизпълнение.

3.Повишаване на шансовете за интегриране на кандидатите в ЕС — достъп до пазара на труда

–Намалява срокът за предоставяне на достъп до пазара на труда от не по-късно от девет месеца до не по-късно от шест месеца от датата, на която е подадена молбата за международна закрила, когато не е взето административно решение относно молбата в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1348 и забавянето не може да бъде приписано на кандидата. Така достъпът на кандидатите до пазара на труда се привежда в съответствие с обичайната продължителност на процедурата по разглеждане за основателност на молбата в съответствие с регламента.

–По-ранният достъп до пазара на труда допринася за повишаване на шансовете за интегриране на кандидатите и намалява разходите по приемането, по-специално в случаите, в които има вероятност да бъде предоставена международна закрила. Поради тази причина държавите членки предоставят достъп по-рано. Държавите членки се насърчават да предоставят достъп не по-късно от три месеца след подаването на молбата, когато има вероятност молбата да е основателна, включително когато по тази причина на разглеждането ѝ е даден приоритет.

–Не се предоставя достъп до пазара на труда на кандидати, които не се очаква да бъдат признати за лица, на които е предоставена международна закрила, поради факта, че има вероятност молбите им да са неоснователни. В тази категория попада кандидат, чиято молба се разглежда по отношение на нейната основателност по ускорена процедура, тъй

като кандидатът не е предоставил уместни факти или е предоставил несъмнено неверни данни, информация или документация, е отправил молба единствено с цел да забави или затрудни решение за връщане, е от сигурна страна на произход или по сериозни причини се счита за опасност за националната сигурност или за обществения ред в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1348.

–Ако условията реално не позволяват на кандидат да търси работа, достъпът следва да не се счита за ефективен. Анализите на пазара на труда, използвани за даване на приоритет на гражданите на държавата членка или на други граждани на Съюза, или на граждани на трети държави, пребиваващи законно в съответната държава членка, следва да не затрудняват ефективния достъп на кандидатите до пазара на труда.

–Когато на кандидатите бъде предоставен достъп до пазара на труда, те имат право на общ набор от права, основани на равно третиране с гражданите на държавата членка, подобно на други граждани на трети държави, които работят в Съюза (например по силата на Директивата за единното разрешение или Директивата за сезонните работници). Посочено е изрично, че правото на равно третиране не води до право на пребиваване в случаите, в които молбата за международна закрила на кандидатите е отхвърлена.

–Условията на труд покриват поне заплащането и уволнението, изискванията от гледна точка на здравето и сигурността на работното място, работното време и отпуските — при съблюдаване на действащите колективни трудови договори. Предложението осигурява на кандидатите също равно третиране от гледна точка на свободата на сдружаване и на принадлежност, образованието и професионалното обучение, признаването на професионалните квалификации и социалната сигурност.

–Възможно е ограничаването на равното третиране на кандидатите по отношение на семейните обезщетения и обезщетенията за безработица. Безработните кандидати имат право на условията на приемане, предвидени в директивата.

Как са решени проблемите/предизвикателствата на ниво ЕС чрез конкретните разпоредби на регламентите

Увеличеният натиск, произтичащ от пристигането на смесени потоци с висок дял на лицата, които имат малки шансове за получаване на международна закрила, е намален посредством нови и ефективни инструменти за управление на миграцията, в това число по-хармонизирани процедури, по-специално на външната граница, за да се гарантират бързо установяване на самоличността и включване на мигрантите в правилната процедура, както и бързо разглеждане на техните молби. За тази цел се създава нов етап преди влизането, който се състои от ускорен скрининг и процедура на границата за убежище или за връщане.

Процедурата на границата е гъвкава и ефективна на практика за държавите членки, и адаптирана към практическия опит и действителните потоци по основните миграционни маршрути. Това включва предоставяне на допълнителни основания за нейното използване, като същевременно се удължава максималната продължителност на такава процедура. Една по-ефективна процедура на границата като тази ще позволи на органите в областта на убежището и миграцията да разглеждат по-ефективно истинските молби във вътрешността на страната, да вземат по-бързи решения и по този начин да допринасят за по-добро и по-надеждно функциониране на политиките за убежището и връщането, при пълно зачитане на основните права. Въведена е задължителна процедура на границата за определени категории кандидати. Установени са критерии за преценка на това дали една молба следва да бъде разгледана в рамките на процедура на границата.

На последно място, трябва да се има също предвид, че определен брой лица, чиито молби за убежище са били отхвърлени, поне в краткосрочен план няма да бъдат върнати поради липса на сътрудничество от страна на третите държави.

Процедурата на границата е приложима, когато по време на скрининга въз основа на обективен критерий може да се смята, че лицето следва да бъде насочено към тази процедура.

Държавите членки трябва да регистрират молбата за убежище, след като приключи скринингът. Това не засяга правото на лицето да подаде молба за убежище веднага след пристигането си на територията на държава членка, а означава само, че неговата молба ще бъде регистрирана след приключването на скрининга и когато е налице необходимата информация за вземане на решение дали следва да се използва процедурата на границата.

Обхват на процедурата на границата за убежище: определяне на това за кого може да се приложи процедурата на границата и за кого тя следва да се приложи:

–Първо, в член 43 от Регламент (ЕС) 2024/1348, се пояснява, че молби могат да бъдат разглеждани чрез процедура на границата единствено когато на кандидатите все още не е разрешено да влязат на територията на държавата членка и те не отговарят на условията за влизане съгласно Кодекса на шенгенските граници. Процедурата на границата се провежда след скрининга, извършен в съответствие с регламентите за скрининг, когато молбите са били подадени на външен граничен контролно-пропускателен пункт или в транзитната зона, след задържане във връзка с незаконно преминаване на външната граница или след сваляне на брега след операция по търсене и спасяване.

–В рамките на процедура на границата могат да бъдат вземани решения единствено по допустимостта на молбата или по основателността на молбата, когато молбата се разглежда по ускорена процедура съгласно чл. 42 от Регламент (ЕС) 2024/1348. Това включва възможността процедурата на границата да бъде провеждана за случаите, когато държава членка може да счита дадена трета държава за „сигурна държава на произход“ или „сигурна трета държава“ за кандидата, което налага по-задълбочена оценка на положението на кандидата. Поради това се създава основание за ускоряване, което се прилага по критерии, съобразени с дела на положителните решения за убежище от общия брой на решенията в ЕС — ускорена процедура се провежда, когато този дял е под 20 % съгласно последните налични годишни средни данни на Евростат за целия Съюз. Този процент се оправдава от значителното увеличение на броя на молбите, подадени от кандидати, пристигащи от държави с нисък процент на признаване — под 20 % — откъдето произтича необходимостта от въвеждане на ефикасни процедури за разглеждане на тези молби, които вероятно са неоснователни.

–Съгласно член 52 от Регламент (ЕС) 2024/1348, докато прилагат процедурата на границата за убежище, държавите членки могат също да проведат процедурата за определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата.

–В член 43, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1348 се пояснява, че на кандидатите, за които се прилага процедурата на границата за убежище, няма да се разрешава да влязат на територията на държавата членка.

–Задължение за държавите членки да прилагат процедурата на границата за убежище в определени случаи: Член 43 от Регламент (ЕС) 2024/1348 задължава държавите членки да прилагат процедурата на границата в случай на незаконно пристигане на външната граница или след сваляне на брега след операция по търсене и спасяване, както и ако е приложимо едно от следните основания: 1) кандидатът представлява риск за националната сигурност или обществения ред; 2) кандидатът е подвел органите, като е

предоставил невярна информация или документи или като не е предоставил релевантна информация или документи във връзка със своята самоличност или гражданство, които са могли да повлияят отрицателно на решението; 3) кандидатът е от трета държава, за която делът на положителните решения за убежище от общия брой на решенията за убежище, е под 20 процента.

–По изключение процедурата на границата за убежище се прилага по отношение на непридружените ненавършили пълнолетие, когато те представляват заплаха за националната сигурност или обществения ред на държавата членка.

–Продължителност на процедурата на границата за убежище: В член 51 от Регламент (ЕС) 2024/1348 се определя, че максималната продължителност на процедурата на границата ще бъде 12 седмици, считано от момента на регистриране на молбата за първи път.

–Държавите членки не могат да прилагат или следва да престанат да прилагат процедурата на границата в определени случаи, включително когато основанията за прилагане на процедурата на границата не са изпълнени или вече не се изпълняват, когато на кандидатите със специални процедурни нужди не може да бъде предоставена необходимата подкрепа, когато съществуват медицински причини, възпрепятстващи прилагането на процедурата на границата, и когато условията за задържане в съответствие с директивата за условията на приемане не могат да бъдат изпълнени и процедурата на границата не може да бъде приложена без задържане. Когато процедурата на границата не се прилага или вече не се прилага, на кандидата се разрешава да влезе на територията на държавата членка и неговата молба се разглежда по приложимата процедура за убежище (включително по ускорена процедура, ако е приложимо).

–Местоположение на кандидатите, за които се прилага процедурата на границата за убежище: предоставя се възможност за настаняване на кандидатите, за които се прилага процедурата на границата, не само в места на външните граници или в транзитни зони, но и в близост до такива места.

–Държавите членки обаче не е необходимо да осигуряват необходимите съоръжения за прилагане на процедурата на границата на всеки граничен контролно-пропускателен пункт или на всеки участък от външната граница, където мигрантите могат да бъдат задържани или свалени на брега. Те могат да избират местата, където да изградят необходимите съоръжения за тази цел, навсякъде по външната граница или в близост до външната граница и да прехвърлят молбите, обхванати от процедурата на границата, на тези места, независимо от това къде е подадена първоначално молбата за убежище. С цел обаче да се избегнат твърде голям брой прехвърляния и твърде времеемки прехвърляния на кандидати за тази цел, държавите членки следва да се стремят да изградят необходимите съоръжения там, където очакват да получат най-много молби, които попадат в обхвата на процедурата на границата.

–В случай на превишаване на оперативния капацитет на тези места за целите на обработването на кандидатите, за които се прилага процедурата на границата, държавите членки могат временно и за възможно най-кратък период от време да настанят кандидатите на други места в рамките на територията на държавата членка. Това изключение следва да се прилага единствено когато оперативният капацитет на тези места е временно превишен, тъй като държавите членки трябва да се стремят да осигурят достатъчен капацитет на тези места, като вземат под внимание очаквания обем на молбите.

–Прекратяване на процедурата на границата и право на влизане на територията: Когато процедурата за убежище все още е в ход в края на срока за приключване на процедурата

на границата, кандидатът получава разрешение да влезе на територията на държавата членка за приключване на процедурата за убежище. Влизането не се разрешава, когато кандидатът вече няма право да остане и не му е позволено да остане. В случай че вече е издадено решение за връщане, по отношение на кандидата се прилага процедурата на границата за връщане, която не може да продължи над 12 седмици. След изтичането на този срок по отношение на незаконно пребиваващия гражданин на трета държава се прилага процедурата за връщане, създадена с Директивата относно връщането.

–Възможности за прехвърляне на процедурите на границата за убежище и за връщане: Процедурите на границата за убежище и за връщане могат да бъдат приложени в държава членка, различна от тази, в която е подадена молбата за убежище. Когато условията за прилагане на процедурата на границата са изпълнени в държавата членка, в която е подадена молбата, държавата членка, в която кандидатът е преместен в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1351, може да приложи процедурите на границата за убежище и за връщане. Процедурите на границата за убежище и за връщане могат да бъдат приложени и от държавата членка на преместване, когато молбата за международна закрила е подадена само в тази държава членка след преместване.

В обобщение, процедурата на границата за убежище следва да се прилага за молби за убежище, с които явно се злоупотребява, или когато кандидатът представлява заплаха за сигурността или е малко вероятно да се нуждае от международна закрила поради процента на признаване за лицата с неговото гражданство. Освен това държавите членки могат да изберат да използват процедурата на границата за убежище въз основа на допустимостта или основателността на молбата, когато тя следва да бъде разгледана по ускорена процедура. На последно място, в случаите, когато от самото начало е малко вероятно тези лица да бъдат успешно приети обратно в случай на отрицателно решение по молбата им за убежище, държавите членки могат да решат да не прилагат процедурата на границата за убежище, а вместо нея да използват общата процедура за убежище. Общата процедура за убежище ще се прилага за всички други молби за убежище. Непридружените деца ще бъдат освободени от процедурата на границата, освен когато пораждат опасения във връзка със сигурността.

Предизвикателства на национално ниво в областта на убежището, довели до предлагания законопроект

1. Равноправно участие на държавата в ОЕСУ, включително чрез политика, която да се ръководи от принципа на солидарност и справедливо поделение на отговорностите.

2. Осигуряване, че всички кандидати за международна закрила в Република България се третират по сходен с другите държави членки начин, което да служи като стимул за преодоляване на вторичните движения в Съюза.

3. Постигане на по-голямо сближаване в системата на Съюза за предоставяне на убежище, предотвратяване на вторичните движения в рамките на Съюза и постигане на напредък по отношение на реформата на съществуващата национална рамка за убежище, с цел да се осигури една хуманна, справедлива и ефикасна политика в областта на убежището и да се приложи всеобхватен подход на ЕС към миграцията.

4. Осигуряване на равностойно третиране и справедливо разпределяне на кандидатите в целия Съюз чрез хармонизирани стандарти за приемане.

5. Създаване на законово основание за държавата да допринася и ползва ресурсите на фондовете за солидарност на ЕС, особено в случаите на специфичен и несъразмерно голям натиск върху системата за убежище, по-специално поради географско или демографско положение.

6. Хармонизиране на процедурата за убежище с тази на държавите членки, в т.ч. замяна на настоящите правила с нови, така че позоваването на съответните регламенти от Пакта да бъде улеснено и ясно - молбите за международна закрила, отправени от граждани на трети държави и лица без гражданство, да бъдат разглеждани в рамките на процедура, която се урежда от едни и същи правила, независимо от държавата членка, в която е подадена молбата, за да се осигури справедливо обработване на молбите за международна закрила и яснота и правна сигурност за отделните кандидати.

7. Развиване на единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и управлението на външните граници, както на национално ниво, така и на европейско – съвместно с другите държави членки – политика, която се основава на солидарността и на справедливото разпределение на отговорността между държавите членки.

8. Осигуряване на прилагането на всеобхватен подход към управлението на убежището чрез 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.

9. Гарантиране съгласуваност и ефективност на действията и мерките, предприети на национално ниво в рамките на съответните области на компетентност, необходими за интегрирано прилагане на политики и всеобхватен подход в областта на убежището.

10. Предоставяне на ясни гаранции от държавата, че системата за убежище и приемане е добре подготвена и разполага с достатъчен капацитет и необходимите човешки, материални и финансови ресурси и инфраструктура, за ефективно прилагане на политиките за управление на убежището и за разпределение на необходимия персонал съобразно правомощията на решаващия орган.

11. Определяне на конкретни мерки за солидарност, включително премествания, финансов принос и, когато е приложимо, алтернативни мерки за солидарност, както и техният числен мащаб на национално ниво.

12. Участие в рамката на Съюза за презаселване и хуманитарен прием, която да допълва другите законни начини за миграция и, която да се основава на справедлив коефициент за разпределение. Рамката на Съюза следва да предоставя на най-уязвимите граждани на трети държави или на лицата без гражданство, нуждаещи се от международна закрила, достъп до трайно решение в съответствие с правото на Съюза и националното право.

Какво е предложеното решение на проблемите/предизвикателствата на национално ниво

За решаване на идентифицираните предизвикателства се предлага приемането на закон в областта на международната закрила, който съгласно Пакта, установява следните градивни елементи за реформиране на съществуващата национална структура в отговор на ОЕСУ:

➤ хармонизиране на националния закон с условията на приемане в ЕС. Това ще гарантира, че кандидатите се третират по достоен начин, в съответствие с основните права, като бъдат дадени допълнителни гаранции за достойно третиране, и бъдат намалени свързаните с приемането стимули кандидатите да се движат незаконно в ЕС. Това ще помогне също за по-справедливо разпределяне на кандидатите между държавите членки. Това ще бъде постигнато и чрез поддържане на готови планове за действие при непредвидени ситуации.

➤ въвеждане на по-целенасочени ограничения на свободата на движение на кандидатите и на строги последици при неспазването на тези ограничения – допринася

се за по-ефективно следене на местонахождението на кандидатите. Допълнително са хармонизирани възможностите за определяне на конкретното място на пребиваване на кандидатите, за налагане на задължения за свързване с компетентните органи и за предоставяне на материални условия на приемане, включително и в натура, за да се създаде по-предсказуема ситуация за кандидатите, да се гарантира, че се знае къде те се намират и да се намали рискът кандидатите да се укрият. Това важи по-специално за три ситуации, а именно, когато: кандидатът не е отправил молба за международна закрила в държавата на първо незаконно или законно влизане; кандидатът се е укрил; и е върнат, след като се е укрил в друга държава членка.

➤ подобряване на самостоятелността и евентуалните изгледи за интеграция на кандидатите – осигурено е предоставянето на достъп до пазара на труда, съобразно директивата. Достъпът до пазара на труда е в пълно съответствие с националните стандарти на пазара на труда, така че да бъдат минимизирани нарушенията на правилата за заетост.

➤ отстраняване на съществуващите процедурни пропуски, каквито са например издаването на решения за убежище и за връщане в отделни актове и от два различни органа на власт или недостатъчно добре организирана национална система, включително поради честите промени на закона или преодоляване на процедурни пропуски, които се дължат на липсата на ясни критерии за вземане на решения и водят до решаване на въпроси *ad hoc*.

➤ възможност за ефективно участие в механизма за солидарност и въвеждане на ясни правила за вземане на решения.

➤ създаване на законодателна рамка за всеобхватен подход за управлението на убежището и миграцията чрез разпоредбите на регламентите за процедурите за предоставяне на убежище, за управлението на убежището и миграцията, за провеждане на скрининг и за системата Евродак и за съвместно справяне с кризисни ситуации.

Съгласуваност с действащите разпоредби

Връзката с другите национални закони е разписана към всеки от проблемите, посочени по-долу. Съгласуваността с нормите от Пакта е реферирана към всеки член от законопроекта, включително към всяка от главите в строежа на акта.

Как са решени проблемите/предизвикателствата на национално ниво чрез конкретните разпоредби на законопроекта

- изцяло нова е и уредбата относно материалните условия за приемане на кандидатите: въвеждат се детайлни и обвързани с действащите правила социални норми, приложими и за българските граждани. Предлаганият 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 основание за възстановяване от кандидатите на разходваните за тяхното приемане публични средства.

- установен е ред за приемане на сигнали и жалби, указват се критериите за правото на кандидатите да пребивават в определен географски район, въвеждат се 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“.

- създава се основание за насочване на граждани на трети държави или лица без гражданство към процедурите за международна закрила след проведен скрининг.

- възприета е изцяло нова процедура за вземане на решения по молби за международна закрила.

- създава се ред за извършването на мултидисциплинарни оценки на възрастта на кандидатите.

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

- дадени са 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.

- 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 предходен правен режим на Европейския съюз.

- създава се нов етап от производството за международна закрила - процедура на границата за убежище, като провеждането ѝ е обезпечено чрез създаването на съответното териториално звено за комплексно настаняване и административна процедура.

- създадени са ясни критерии за пренасочване на лица от процеура на границата към обща процедура.

- указан е органът, който разрешава влизането на територията.

- въведени са ясни критерии за задържане.

- преструктурира се Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет и се укрепва нейния капацитет.

- въведени са мерки за наблюдение дейността на решаващите органи.

- създаден е национален механизъм за разработване и приемане на планове и стратегии.

Резюме на съдържанието на законопроекта е изложено по-долу.

Посочените проблеми, поради тяхното многогодишно натрупване, както на ниво ЕС, така и на национално ниво, са от такъв мащаб, който изисква изцяло нова уредба. Това е видно и от нееднозначната реакция на Европейската комисия от 23.09.2020 г.: „...ЕС трябва да излезе от сегашната „задънена улица...“ (информация за медиите виж по-долу в съответния линк). В алтернативна ситуация, при която съществуващият режим би бил запазен и оставен без реакция на европейско, съответно национално, ниво, последиците от неговото продължаващо прилагане биха задълбочили признати и от съдебния опит липси на достатъчно добра уредба и биха довели до непредвидима и ненадеждна система за убежище.

Каква е целта на настоящата оценка на въздействие

Оценката на въздействието на Проектозакона за международната закрила върху обществото включително върху предприемачеството, неправителствените организации и националната правна инфраструктура има за цел да изследва ефектите от този закон във всички сфери на обществения живот.

Тази оценка на въздействието представлява резултат от предварителен анализ, проведен чрез прилагане на подходящ механизъм, основан на строго формализирани и унифицирани процеси, които идентифицират евентуални ефекти от вземани публични решения. Оценката се основава на данни, минали практики, приноси от обществени консултации, правни параметри основани на съдебни указания по прилагане на действащи режими. В тази връзка настоящия доклад извежда примери за вероятни добри практики при вземане на решения, както и прогнози за затруднения в този процес.

Оценката на въздействието на предлагания проектозакон определя и описва въпрос от значение за обществените отношения, който следва да бъде решен; установява цели, които да бъдат постигнати; формулира варианти на действие, водещи до решаване на въпроса; анализира въздействията на тези варианти и идентифицира най-подходящият от тях – уреден чрез законопроекта. Оценката на въздействието изследва ефектите от предлагания вариант на действие от гледна точка на разходите, ползите и рисковете, произтичащи от него.

Докладът за оценката на въздействието на Законопроекта за международната закрила разглежда и националните мерки, осигуряващи прилагането на актовете на ЕС, които съставляват Пакта, както и други актове на Европейския съюз, отчетени в проектозакона, които са част от обществените отношения в областта на международната закрила.

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 ЗУБ 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, който да уреди адекватно да функционират процедурните правила или материалните разпоредби – предмет на Пакта.

Например нормите по чл. 8 и чл. 9 от ЗУБ 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 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 и 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 основание 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 проекта на Закон за международната закрила е създадена и съответната глава, която установява правила за насочване на граждани на трети държави или лица без гражданство към процедурите за международна закрила след проведен скрининг, доколкото в съществуващото законодателство липсва ред. 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 ускорена процедура. В този срок е възложено също да бъде проверявана и допустимостта на молба за международна закрила, която да бъде отхвърлена като недопустима ако отговаря на определени основания. Същият 12 седмичния период е приложим към всяко произнасяне по молба за международна закрила на границата при условия на задължителност по отношение на кандидати, за които има вероятност да се смята, че представляват заплаха за националната сигурност или обществения ред, че съзнателно подвеждат компетентните органи, или чиито молби попадат в квота от 20 процента или по-малко в случаите, в които се предоставя международна закрила съобразно съответната държава на произход.

Правото на кандидат да остане на територията е стриктно регулирано от европейските норми и съответно проведено в националния закон за пръв път чрез създаване на процедурни правила.

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 СК, 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, 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 членка 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 предходен 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. 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 ЗУБ по отношение на института на временната закрила, Директива 2001/55/ЕО е въведена в законопроекта с цел да бъдат прецизирани предходни несъответствия и отчетен опита от реалните условия, в които се прилага институтът 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 ЗУБ.

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, вземащи 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.

проект на Закон за международната закрила наименование на закона	проект на Закон за международната закрила наименование на закона	проект на Закон за международната закрила наименование на закона
<p>Въпреки че сме термином международна закрила като:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ съвременно понятие, което има в основата си смисъла на закрила (PROTECTION) - понятие, което включва и временна закрила и хуманитарен статут <p>Cambridge Dictionary - asylum noun (PROTECTION) - protection or safety, especially that given by a government to people who have been forced to leave their own countries for their safety or because of fear</p> <p>Mexican-Vietnam Dictionary Asylum nouns</p> <ol style="list-style-type: none">1. an inalienable place of refuge and protection given shelter to criminals and debtors; sanctuary2. a place of refuge and safety; shelter <p>3a: the protection or security afforded by an asylum; refuge</p> <p>b: protection from arrest and extradition, given especially to political refugees by a nation or by an embassy or other a agency enjoying freedom from what is required by law for most people</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Платформата към наименованието на акцията – провайдърския на ДАБ	<p>Общото между Asylum (убежище) и The international protection (Международна закрила) - и двете понятия са свързани с действия по осигуряване на закрила т.е. предоставяне на убежище</p> <p>Различното – различават се по време на възникване и степен на общост</p> <p>Убежище - исторически възниква преди първата половина на 20 век Международна закрила - политически конструиран израз от първата половина на 20 век</p> <p>В крайна сметка предоставянето на убежище е конкретното измерение на международната закрила</p>	<p>В актовете на Пакта:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ липсва уточнение за термина убежище✓ международната закрила е означена като <i>статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила</i>✓ и двата термина международна закрила и убежище се използват многократно в разнообразен контекст <p>Наблюдава се, че Пактът използва термина убежище в повечето случаи, когато реферира към политика – напр. <i>Общ европейска система за убежище.</i></p> <p>Наименованието на действията ЗУБ съчетава термините убежище и бежанец в исторически контекст - заплаването на това наименование би нарушило съвременния контекст на понятието международна закрила, като едновременно би дало прегас на института <i>статут на бежанец</i> пред института на субсидиарна закрила и би svelo понятието международна закрила само до едно от двете му означения.</p>

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, наименованието 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 на наименование следва прехода от стария модел към модела на общата европейска система.

Как е определен периодът за извършване на оценката на въздействието

Настоящият доклад отразява цялостната предварителна оценка на въздействието на Законопроекта за международната закрила, извършвана в периода юни 2024 г. – ноември 2025 г. в хода на подготовката на страната за прилагане на разпоредбите от Пакта за миграцията и убежището. Тази подготовка изискваше провеждането на различни анализи за съответствие на националния закон в областта на миграцията и убежището. Анализите за съответствие ангажираха експертната на представители на администрацията, Омбудсмана на Република България, представители на международни организации, включително на президентската администрация и адвокатурата. В различни формати, с различен фокус и с прилагане на многостепенен подход за оценка на въздействието, експертите успяха да идентифицират нормативни области, които изискват намесата на държавата, за да бъде осигурено съответствието с десетте акта, част от Европейската правна рамка по убежище и миграция.

За да се стигне до приложението 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 ангажменти за извършване на анализ и оценка от въздействието на Пакта върху националната правна и обществена инфраструктура, както и ангажменти 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 ДАБ като водеща институция.

Тази оценка на въздействието разглежда предложеното от ДАБ през месец ноември 2025 г. съдържание на Законопроект за международната закрила, с отразен принос основно на членовете на работната група по заповедта на премиера и с отчетен съответно допълнителен принос от представители на обществеността, международни организации и адвокатурата (ВКБООН, УНИЦЕФ, Висшия адвокатски съвет, БХК), привлечени в съответствие с т. IV от Заповед № Р-34 от 20.02.2025 г. на министър-председателя.

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. Условиата 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:

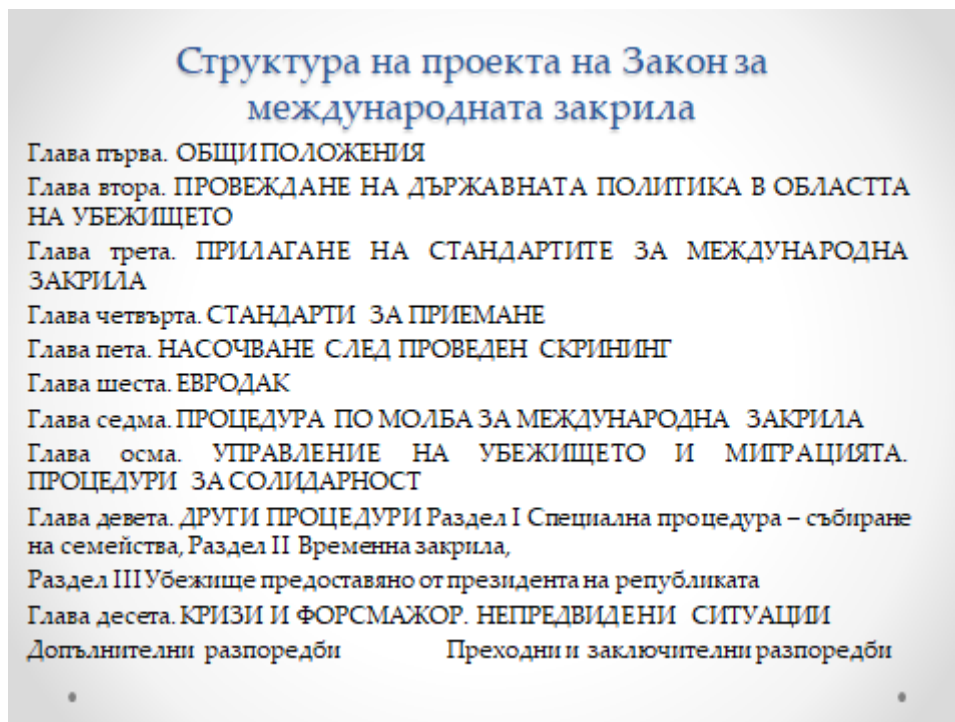
"...Директива 2024/1346 съдържа редица разпоредби, в които се правят препратки към регламенти, които са част от Пакта за миграция и убежище, по-специално Регламент 2024/1348 (Регламент за процедурата за убежище), но също и Регламент 2024/1347 (Регламент за определяне на условията), 2024/1351 (Регламент 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 предлаганият 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:



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 възпроизвеждани 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.

Поддържахме 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 [Caprelli] (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 статuti);

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

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 по данни на ДАБ 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 стартирания 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. За периода 12 юни 2026 г. – 12 юни 2027 г. максималния 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. максималния брой молби, които следва да бъдат разгледани в процедурата на границата за Република България е 1755. Данните, използвани за изчисляване на адекватния капацитет и максималния 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 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 местоживееие 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>

Проблем 1.

Създаване на правна рамка, която да съответства на разпоредбите на Директива (ЕС) 2024/1346 и да прави 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, уреждана 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 разноски;

- 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.

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, конкурентостта 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*);

✓ съгласуване 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*);

✓ вземане на решение относно последиците от риска за незабавно освобождаване на задържан кандидат, когато административният съд не се е произнесъл във възможно най-кратък срок - не по-късно от 15 дни, или в извънредни случаи — не по-късно от 21 дни от образуване на делото (съгласно директивата, 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

Връзка с други закони (глава четвърта от законопроекта)

✓ покриване или възстановяване стойността на разходите за материалните условия на приемане или получените медицински грижи от кандидатите за международна закрила – при условията и по реда на чл. 40, ал. 7, чл. 57д, ал. 5, съответно чл. 54е и чл. 54ж от КСО, както и по реда на наредбата по чл. 45, ал. 9 от Закона за здравното осигуряване;

✓ здравноосигурителните вноски на кандидатите, когато останат без работа, са за сметка на държавния бюджет за времето, за което получават обезщетение за безработица от Агенцията по заетостта за периодите, съгласно чл.54в от КСО;

✓ пояснение на понятието грижа – в съответствие с § 1, т.6 от допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето;

✓ основни жизнени потребности – определени на основата на Закона за социалното подпомагане;

✓ прилагане на специални мерки за закрила, предвидени в Закона за борба с трафика на хора;

✓ понятието експлоатация – определено чрез препратка към § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби на Закона за борба с трафика на хора;

✓ изключващото грижите с деца основание е обвързано с открити записи в регистъра по чл. 43а от Закона за закрила на детето ;

✓ многократно обвързване със Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни;

✓ предоставяне на необходимото медицинско и психологическо лечение и грижи, включително рехабилитация и консултации на лица, които са били подложени на трафик на хора, изтезание, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие, включително насилие, извършено поради сексуални, свързани с пола, расистки или религиозни подбуди – при условията и по реда на Закона за здравето ;

✓ възстановяване на разходи от кандидатите за обучителни курсове – Закон за насърчаване на заетостта – чл. 12а от Правилника за прилагане на Закона за насърчаване на заетостта;

✓ признаване на дипломи и документи на кандидати за международна закрила – при условията и по реда на Закона за признаване на професионалните квалификации;

✓ отнемане на достъп до пазара на труда – при условията и по реда на чл. 40, ал. 4 от Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност;

✓ проверка на издадени документи – приложим ред – чл. 22, ал. 4 във връзка с чл. 22, ал. 2, т. 10 от Закона за предучилищното и училищното образование;

✓ проверка в регистъра на документите, поддържан на основание чл. 42, т. 11 от Закона за професионалното образование и обучение.

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 законопроектът 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 законопроектът 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 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 C 758/24 [Alace] и C 759/24 [Canpelli] (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 C-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, съответният 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

Връзка с други закони

✓ преценка на висшия интерес на детето – изисква се становище от органа по чл. 20 от Закона за закрила на детето;

✓ преценка на необходимостта от специални процедурни гаранции – изисква се становище от компетентните органи, чиито функции попадат в Закона за здравето, Закона за закрила на детето, Закона за социалното подпомагане и Закона за борба с трафика на хора;

✓ дееспособност на лицата – препратка към Закона за лицата и семейството;

✓ възлагане на медицинска експертиза за определяне на възрастта – препратка към чл. 49, ал.1 от АПК (препратки към АПК са въведени многократно в законопроекта с цел връзка към съдебни процедури);

✓ условия и ред за провеждане на медицинската експертиза за определяне на възрастта – препратка към чл. 403а от Закона за съдебната власт (препратки към този закон са въведени и на други места в законопроекта във връзка с натовареността);

✓ определяне на настойник или попечител – препратки към глава двадесет и осма от Гражданскопроцесуалния кодекс и глава единадесета от Семейния кодекс;

✓ процедурата на границата за провеждане на скрининг и връщане – препратка към Закона за чужденците в Република България;

✓ определяне на представител – препратки към Закона за правната помощ

✓ извършване на проверка на съответната диплома или документа за квалификация – препратка към регистъра по чл. 22, ал. 4 във връзка с чл. 22, ал. 2, т. 10 от Закона за предучилищното и училищното образование.

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 (вж. аргументите към проблем 3).

Проблем 2.

Осигуряване 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

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 преодолени 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:

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

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.

- 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.

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 капацитетът 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 квалифицираност 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.

Предвидени нови функции

Общо 45 нови процеси/функции са идентифицирани сред посочените по-горе 75 основни законоустановени процеси.

✓ 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;

✓ 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;

✓ преразглеждане на ограничението и преразпределението – не представлява самостоятелно административно производство, но е отделна административна процедура – резултат от искането на кандидата;

✓ съгласуване 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;

✓ 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;

✓ вземане на решение относно последиците от риска за незабавно освобождаване на задържан кандидат, когато административният съд не се е произнесъл във възможно най-кратък срок - не по-късно от 15 дни, или в извънредни случаи — не по-късно от 21 дни от образуване на делото (съгласно директивата, когато съдебният контрол не е приключил в срок, съответният кандидат се освобождава незабавно);

✓ 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;

✓ 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;

✓ 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;

✓ прилагане на дисциплинарни мерки, които водят до ограничаване или отнемане на материалните условия на приемане – представлява самостоятелно административно производство и етап от стандартите за приемане – допълнителна отговорност на решаващия орган;

✓ 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;

✓ определяне на представители и временни представители – не представлява самостоятелно административно производство, но е етап от стандартите за приемане;

✓ включване на ненавършилите пълнолетие в подходящи програми за рехабилитация и интеграция;

✓ прилагане на специалните мерки за закрила, предвидени в Закона за борба с трафика на хора по отношение на ненавършилите пълнолетие;

✓ 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;

✓ искане на помощ за приемане, регистриране и разглеждане на молби от експерти на ЕС или други държави;

✓ осигуряване на достъп на кандидатите до информацията по досиетата за международна закрила;

✓ организиране предоставянето на безплатни правни консултации, безплатна правна помощ и представителство;

✓ 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;

✓ 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;

✓ водене и поддържане на електронни регистри – административни преписки за всеки кандидат с информация за обстоятелствата по подадената молба за международна закрила;

✓ 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 ;

✓ осигуряване на временни представители на ненавършили пълнолетие кандидати;

✓ прилагане на уведомителни процедури към участниците в производството относно взетите решения за приложението на специалните процедурни гаранции;

✓ възлагане на мултидисциплинарна оценка на възрастта при съмнения дали кандидат е навършил пълнолетие – въведени са съгласувателни процедури;

✓ обявяване молби за международна закрила за изрично или мълчаливо оттеглени;

✓ 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;

✓ мониторинг по отношение на индикаторите за достигане на адекватния капацитет за процедура на границата;

✓ уведомяване на Комисията при достигане на адекватния капацитет;

✓ 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;

✓ предоставяне на Европейската комисия на образци от административни документи за целите на верифициране на доказателствата в процедурата за международна закрила на държавите членки;

✓ 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;

✓ процедура за удостоверяване наличието на обстоятелства за приключване на досието на кандидата;

✓ 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;

✓ извършване на предварителни оценки за целите на презаселването и хуматарния прием;

✓ 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, здравноосигурителният статус и стабилността на финансовите ресурси на заявителя;

✓ 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 ежедневния 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;

✓ 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;

- ✓ 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.
- ✓ прекратяване на ползването на права от временна закрила на територията на Република България по искане на лицето;
- ✓ прехвърляне в друга държава членка в съответствие с чл. 26 от Директива 2001/55/ЕО;
- ✓ процес по насърчаване връщането и прилагане на мерки след изтичане на срока на временната закрила;
- ✓ продължаване на престоя на индивидуален принцип по отношение на ползващи се с временна закрила, които са се включили в програма за подпомагане доброволното им връщане в страната по произход.

Анализ на предвидените нови функции на председателя на агенцията и преодоляване дублирането на режими

Цялостен анализ на предвидените нови функции представлява настоящия доклад сам по себе си. В обобщение законопроектът следва да допринесе за такъв всеобхватен подход чрез определяне на обща рамка за действия на национално ниво и на ниво ЕС.

Посочените нововъзникнали 45 процеси/функции представляват рамката на на съответната национална политика за 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 са формирани и въведени нововъзникналите процеси.

Предвидените нови правомощия на органа на изпълнителната власт, който взема решенията по молбите за международна закрила гарантират поетия от държавата ангажимент да предприеме всички необходими мерки за предоставяне на достъп до международна закрила и на подходящи условия на приемане на нуждаещите се лица, за насърчаване на законни пътища, за да се даде възможност за ефективно прилагане на правилата за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, за ефективно управление на връщането на граждани на трети страни, които не отговарят или вече не отговарят на условията за пребиваване на територията на държавите членки, за предотвратяване на нередовната миграция и неразрешените движения на граждани на трети страни и на лица без гражданство между държавите членки, за предотвратяване на и борба с контрабандата на мигранти и трафика на хора, включително намаляване на причинените от тях уязвимости, както и за предоставяне на подкрепа на други държави членки под формата на солидарен принос към всеобхватния подход.

Основен фокус при анализа на въздействията представлява предоставянето на гаранции, че системата за убежище и приемане е добре подготвена и че всяка част от тази система разполага с достатъчен капацитет, необходимите човешки, материални и финансови ресурси и инфраструктура, за да се приложи ефективно политиката за управление на убежището.

За да бъде осигурена подходяща координация между съответните национални органи, както и с националните органи на другите държави членки, в настоящия доклад подробно са разписани връзките на предлаганите проектонорми с други национални закони, включително с цел избягване дублирането на функции. Тези връзки могат да бъдат проследени към всеки от очертаните три проблеми. Те засягат реферирването към закони в

социалната област, областта на сигурността и обществения ред, образованието или администрацията. Например в частта относно събирането на семействата е преодоляно дублирането със сходен режим по ЗЧРБ. Подробности относно начина, по който това е направено са разписани в аргументите към проблем 3. Стълкновение между режими е избегнато и в частта относно временната закрила, като е съобразена релевантна съдебна практика (виж аргументите във временна закрила по проблем 3).

В настоящия проблем е разгледана връзката със Закона за администрацията, за да бъде обосновано избраното реструктуриране на ДАБ.

Това реструктуриране представлява стратегически подход, държавата да прилага и развива такава национална политика, че да гарантира капацитета си за ефективно прилагане на системата за управление на убежището при пълно спазване на задълженията си съгласно правото на Съюза и международното право. Това реструктуриране включва превантивни мерки за ограничаване на риска от вземането на лоши решения и осигурява планирането на действията на администрацията при нормални и при извънредни ситуации, включително според предвиденото съгласно Директива (ЕС) 2024/1346 интегрирано изготвяне на политики за солидарност и справедливо разпределение на отговорностите.

Изброените 75 основни процеси, включително нововъзникналите функции, са само обща рамка на основните правомощия на председателя на агенцията. Тези правомощия трудно могат да бъдат изпълнявани функционално без участието на други органи на власт и без намесата на съгласувателни, уведомителни или консултативни режими. Така например, от изготвения вариант на законопроект лесно може да се проследи, че председателят на агенцията се консултира с местни и регионални национални власти, извършва запитвания или отговаря на такива отправени от други държави членки, поддържа връзка със структури на ЕС, участва в подготовката на общи модели на решения в Съюза.

Като се има предвид колко е важно да се гарантира, че Съюзът е подготвен и способен да се адаптира към развиващите се и променящите се реалности в областта на убежището, председателят на агенцията следва ежегодно да може да участва в подготовката и да координира приемането на годишни национални доклади по изпълнението на ангажменти, произтичащи от Пакта, които доклади представляват оценка на положението с убежището на Съюза.

С оглед на специфичните характеристики на системата за солидарност, предвидена в съответния регламент, която се основава на ангажменти, поети от всяка държава членка, председателят на агенцията следва да се ползва с правомощието на пълна свобода на преценка за предлагане на решения и излагане на позиции, включително по отношение на вида солидарност, в рамките на Форума на високо равнище на ЕС за солидарност. В тази връзка председателят на агенцията следва да има правомощието да участва в определянето на конкретни годишни мерки за солидарност, включително премествания, финансов принос и, когато е приложимо, алтернативни мерки за солидарност, както и техният числен мащаб на равнището на Съюза.

За да се улесни процесът на вземане на решения основните правомощия на председателя се подпомагат от решенията на други два органа – интервюиращите органи и решаващите органи в производството за определяне на компетентната държава членка. Отделно от това, председателят на агенцията се подпомага от администрация, чийто принос се оповестява публично на ежегодна основа чрез докладите за дейността на агенцията.

С цел ефективно прилагане на общата рамка и установяване на пропуските, справяне с предизвикателствата и предотвратяване на натрупването на натиск върху

системата за убежище, председателят на агенцията е натоварен да поддържа интегрирана система за управление на дейността, разработена на основата на процесния подход, включително да взема решения по отправени сигнали, жалби и предложения.

За целите на презаселването и хуманитарния прием и за да реагира своевременно на доброволните схеми на Съюза за презаселване председателят на агенцията, за да може да подкрепя бързото преместване на отговарящите на условията за преместване кандидати за международна закрила, е оправомощен да извършва бърза предварителна оценка по отношение на предпоставките за международна закрила на презаселваните лица. Това ново правомощие следва да може да бъде подпомагано от администрация, обучена да използва инструменти, разработени от ЕС в областта на солидарността и убежището, като трябва да бъде предоставена възможност за подходящи периодични обучения.

Целесъобразно е също в ОЕСУ да бъде включен ясен и работещ нов метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за международна закрила. Този метод следва да се основава на обективни, справедливи критерии както за държавите членки, така и за заинтересованите лица. По-специално той трябва да даде възможност бързо да се определи компетентната държава членка, така че да се гарантира бърз и ефективен достъп до справедливи и ефикасни процедури за предоставяне на международна закрила, без да се компрометира целта за бързо обработване на молбите за международна закрила. Този нов метод, за да бъде приложен адекватно, изисква повишаване на капацитета на администрацията както чрез обучения по програми на ЕС, така и чрез повишаване на щатната численост на съответното звено.

За да се подобри значително разбирането на приложимите процедури, следва възможно най-скоро да бъде укрепен административния капацитет на агенцията, така че правата на лицата, обхванати от тези процедури да бъдат гарантирани.

С цел да се гарантира запазването на висшия интерес на детето – преценка, извършвана в рамките на административното производство за предоставяне на международна закрила - следва да бъдат обучени съответните структурни звена и укрепен техният капацитет с нови щатни бройки. Тази преценка изисква да бъдат отчетени редица фактори свързани с децата по подходящ начин, като се вземат предвид тяхната възраст и зрялост.

От прегледа на горепосочените нововъзникнали процеси 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. Следващото изложение съдържа преглед на връзката с други закони на предлаганото преструктуриране, описание на това как се предвижда да бъде организирана работата в правоприемника на ДАБ, техническото и ресурсното му обезпечаване, подхода за уреждане на правоотношенията със служителите и организацията по създаването и администрирането на електронните системи за управление на дейността и съответните регистри.

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.

Организиране на работата в правоприменика на ДАБ

Работата в правоприменика на ДАБ ще бъде организирана с фокус към прехода от стария към новия режим. В тази връзка в преходните и заключителните разпоредби на проектозакона е предвидено, че Законът за убежището и бежанците ще бъде отменен считано от 12.06.2026 г. при условията, посочени в член 36 от Директива (ЕС) 2024/1346 и член 78 от Регламент (ЕС) 2024/1348. По отношение на преходния режим свързан с процедурата за международна закрила ще се прилагат преходните мерки, включително

свързаните с молбите за международна закрила, подадени преди посочената дата, ще се прилага уредбата по чл. 79, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2024/1348.

Позоваванията на отменения закон в частта относно прилагане на стандартите за приемането на кандидати за международна закрила ще се уреждат съгласно посоченото в чл. 36, ал. 2 от Директива (ЕС) 2024/1346.

Позоваванията на отменения закон в частта относно прилагане на стандартите за определянето на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила се уреждат съгласно посоченото в чл. 41, ал. 1 от Регламент (ЕС) 2024/1347.

Позоваванията на отменената Глава шеста, Раздел I „а“ от Закона за убежището и бежанците и преходните мерки, свързани с производството – предмет на отменения раздел, се уреждат съгласно посоченото в членове 83 и 84 от Регламент (ЕС) 2024/1351.

Глава десета (кризи и форсмажор) ще се прилага от 01.07.2026 г.

Чл. 17 (относно финансирането на агенцията) ще се прилага от 01.01.2027 г.

Ще бъде изрично предвидено, че Министерският съвет в срок до два месеца от влизане в сила на този закон, така че да бъде осигурено изпълнението на задължението на Република България съгласно чл. 35 от Директива (ЕС) 2024/1346 ще направи следното:

1. ще приведе в съответствие с този закон:

-Класификатора на длъжностите в администрацията;

-Наредбата по чл. 37 от Закона за правната помощ.

2. ще преобразува Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет в Агенция за международна закрила и ще приеме Устройствения правилник на Агенцията за международна закрила;

3. ще приеме правилника за прилагането на този закон.

За да бъде изпълнено изискването на чл. 35 от Директива (ЕС) 2024/1346, целта е законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяване с директивата, да бъдат съобщени на Комисията в срока, посочен в същата разпоредба – до 12.06.2026 г. В конкретния случай тези разпоредби обхващат основно предлагания Закон за международната закрила, правилника за прилагането му и Устройствения правилник на Агенцията за международна закрила. Подготовката за съобщаването на така изброените нормативни актове на Комисията се изразява, както в организацията за тяхното разработване, така и за включването им в законодателната програма на правителството в първите месеци на 2026 година. В тази връзка, разглеждането им от Министерския съвет е предвидено в Плана за действие за 2026г. с мерките, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз. Поради всеобхватния характер на обществените отношения подлежащи на уредба и предвид и оставащите кратки срокове за приемане на пакета документи се налага тяхното разработване да бъде организирано като процес, в рамките на който проектонормите се работят едновременно. Стремещт е подзаконовите нормативни актове от компетентността на Министерския съвет да бъдат на разположение на правителството в съгласуван вариант, за да бъдат приети непосредствено след приемането на закона от Народното събрание. В Плана за действие за 2026г. посочените оптимизирани мерки се проявяват по следния начин:

- краен срок за приемане на предлагания закон от Народното събрание – 05.05.2026 г.

- краен срок за приемане на предлаганите подзаконови нормативни актове от Министерския съвет – 27.05.2026 г.

В заключение следва да се има предвид, че общият пакет национални документи за изпълнение на Пакта не се изчерпва само с посочените по-горе мерки, като част от Плана за действие за 2026г. За осигуряване на детайлна информация, доказваща съответствието, която да бъде на разположение на Комисията преди 12.06.2026 г., държавата е добре да представи и съответните законодателни мерки или мерки за изпълнение, които с цел избягване дублирането на функции или двойна уредба на едни и същи обществени отношения в различни нормативни актове не следва да попадат в основния предмет на предлагания законопроект. Такива мерки обхващат евентуалното обезпечаване на ангажименти в областта на скрининга и процедурата на границата за връщане и като цяло се вписват в процедурите по ЗЧРБ или свързани инструменти, които с цел защита на националната сигурност и обществения ред определят условия и ред, при които чужденците могат да влизат, да пребивават и да напускат Република България.

Освен това, Министерският съвет в срок до шест месеца от обнародване в Държавен вестник на закона ще утвърди образците на документите – регистрационните карти на кандидатите.

Във връзка с промяна на финансовия статус на агенцията в определен съгласно закона срок Министерският съвет, по предложение на председателя на агенцията, ще актуализира средносрочната бюджетна прогноза за периода 2026-2028 г. по бюджета на Агенцията за международна закрила и ще извърши необходими промени в бюджета на Агенцията за международна закрила до края на преходния период 31.12.2026 г.

Председателят на агенцията в сроковете и при условията, произтичащи от Закона за публичните финанси ще включи в проекта на бюджет на Агенцията за международна закрила за 2027 г. и в актуализираната бюджетна прогноза за периода 2027-2028 г. и разчетите за средствата, субсидиите, другите текущи трансфери, които се предоставят и отчитат по бюджета на агенцията съгласно закона.

В допълнение, с цел адекватно организиране на работата в преходния период, ще бъдат предвидени съответните разпоредби относно ефекта от издадени по силата на отменения закон актове, в т.ч.:

Ще запазят действието си следните документи, издадени до влизането в сила на новия режим:

1. решенията, с които е предоставена международна закрила, освен когато бъдат установени основания за изключване от или прекратяване на международната закрила по този закон;
2. решенията, с които се разрешава събирането на семейството на територията на Република България;
3. картите на чужденец с хуманитарен статут и удостоверенията за пътуване зад граница на чужденец с хуманитарен статут, като ще се считат за лична карта на лице с предоставен статут на субсидиарна закрила, съответно удостоверение за пътуване на лице с предоставен статут на субсидиарна закрила, до създаването на технически условия за издаването им при условията на новия закон;
4. картите на бежанец и удостоверенията за пътуване зад граница на бежанец.
5. удостоверенията за пътуване зад граница на чужденец, получил убежище и картите на чужденец, получил убежище;
6. регистрационните карти, издадени на основание чл. 41, ал.1, т. 4 от отменения закон до издаване на документите по чл. 29, параграфи 1 и 4 от Регламент (ЕС) 2024/1348.
7. регистрационната карта, издадена на основание чл. 41, ал.1, т. 5 от отменения закон до изтичане на срока на временната закрила, с отбелязване на съответното продължение.

8. регистрационната карта, издадена на основание чл. 41, ал.1, т. 1 от отменения закон, като срокът може да бъде продължаван с първоначално определения срок.

Приетото на основание чл.98, ал.1 от отменения Закон за убежището и бежанците Решение № 247 от 3 април 2024 г., с което Министерският съвет е приел списък на сигурни страни на произход и списък на трети сигурни страни по отношение на търсещите закрила ще запази действието си до приемането от Министерския съвет на решение основано на новия ред, доколкото то не противоречи на материалноправните условия за определяне на трети държави като сигурни в съответствие с глава III, раздел V от Регламент (ЕС) 2024/1348.

Запазва действието си, доколкото не противоречи на новия режим, приетата на основание чл. 37а, ал. 2 от отменения Закона за убежището и бежанците Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила, приета с Постановление на Министерския съвет № 144 от 19.07.2017 г. , в сила от 25.07.2017 г., обн. ДВ. Бр. 60 от 25 юли 2017 г.

В срок от 6 месеца от влизането в сила на закона ще бъде приет и подзаконов нормативен акт за целите на интегрирането по предложение на министъра на образованието и науката.

Приетите на основание § 1, т. 14 и чл. 47, ал. 3 от отменения Закон за убежището и бежанците решения на Министерския съвет, с които се определят зони за движение и които касаят функционирането на териториалните поделения на Държавната агенция за бежанците ще запазят действието си до приемане от Министерския съвет на решения основани на този закон доколкото не му противоречат.

Техническо и ресурсно обезпечаване

Необходимостта от оперативна финансова автономия в условия на динамична миграционна среда е аргумент за определяне на председателя на агенцията за първостепенен разпоредител с бюджет, считано от 1 януари 2027 година. По – горе е мотивирано как Пактът изисква съответните национални гаранции за участие на държавите в ОЕСУ.

Предоставянето на статут на първостепенен разпоредител с бюджет ще позволи своевременно и адекватно обезпечаване на дейностите, без необходимост от продължителни междинни административни процедури с възможност за:

- законосъобразно изпълнение на правомощията на решаващите органи в нормална ситуация, без да бъде налице миграционен натиск;
- поддържане на готовност за прилагане на планове за непредвидени ситуации и кризи, включително извършване на допълнителни разходи;
- прогнозиране и осигуряване на материални и човешки ресурси, включително създаване на култура за приемственост при освобождаване на определено работно място;
- осигуряване на необходимия капацитет на приемателните и регистрационните центрове;
- поддръжка и извършване на ремонти, снабдяване и логистично обезпечаване;
- прогнозиране и планиране на разходи за материалните условия на приемане;

Директното управляване на разходи за персонал, издръжка, и изпълнение на закона би осигурило на решаващия орган статут сравним със статута на тези органи в другите държави членки.

Отбелязва се тенденция за текучество на квалифициран персонал – дългогодишни и обучени експерти и специалисти напускаха поради ежедневни напрежения, дължащи се

на непропорционалния на административната численост брой молби, придружено с множеството индивидуални административни актове, включително недостига на експертиза за преглед и анализ на представяните от кандидатите доказателства. Тази непропорционалност заедно с ниското ниво на заплащане не е привлекателна среда за работа.

Новият режим, включително идентифицираните нови правомощия няма да бъде възможно без инвестиране в модерни системи за упражняване на дейността, специализирани софтуерни решения и надеждна инфраструктура за защита на личните данни.

Разширеният обем от чувствителни данни налага внедряване и поддържане на високонадеждни системи за сигурност, включително криптиране, системи за контрол на достъпа, непрекъсваемост на услугите, системи за мониторинг на процесите. Освен това, всяка промяна в европейското законодателство, включително актуализации на стандартите за информационния обмен, изисква постоянна адаптация на националните системи, която може да се осъществи с помощта на гъвкаво и самостоятелно бюджетно управление.

Техническото обезпечаване е пряко свързано и с човешкия фактор — необходимостта от обучения и повишаване на квалификацията на служителите, които работят с биометрични станции, специализиран софтуер и бази данни, както и необходимостта от технически екипи за поддръжка и администриране на системите. Липсата на директен достъп до бюджетни средства затруднява навременното планиране на финансиране на обучения, поддръжка и обновяване на оборудването, което от своя страна повишава риска от технически неизправности, нарушения на сигурността или несъответствие с европейските стандарти.

Необходимите средства са свързани с:

- структуриране и издръжка на администрацията на агенцията;
- осигуряване на материална база и техническо оборудване на централите за приемане и регистрация;
- обучение и квалификация на служителите;
- преводачески услуги и експертизи по административни производства;
- съдебни разnosки и плащания по съдебни актове;
- електронни системи и регистри за управление на процесите;
- участие в европейски механизми за солидарност и хуманитарни програми.

Предвижда се също и следното технологично оборудване:

- 16 броя биометрични станции (LiveScan) и 16 броя ЕВРОДАК Client станции - бързото разработване и влизане в експлоатация на реформираната система Евродак е важно предварително условие за правилното прилагане на всички елементи на Пакта. Реформата на Евродак е споделена отговорност между Комисията, eu-LISA и държавите членки;

- 16 броя технически средства за откриване на подправени документи за нуждите на производството за международна закрила, които да са на разположение на териториалните звена за комплексно настаняване;

- въвеждане на електронна система за управление на процедурата за международна закрила, в т.ч. и случаите, свързани с определяне на отговорността – по Препоръките на Комисията са насочени към изграждането на добре функционираща система за отговорност и гарантиране на ефективното изпълнение на трансферите между държавите членки. Всички държави членки ще трябва да гарантират, че прилагат новите правила, включително относно исканията за поемане на отговорност, уведомленията за обратно приемане и трансферите. Освен техническата готовност, държавите членки

трябва да гарантират, че техните национални органи имат достъп до цялата информация, необходима за определяне на отговорната държава членка и могат да имат достъп до системата, за да актуализират данните с релевантна информация (например за отбелязване на отговорната държава членка, в съответствие както с Регламента за управление на убежището и миграцията, така и с Регламента Евродак).

- 4 броя работни станции и 4 точки за достъп до DublinET - постигане на ефективно оптимизиране на експертната и административна дейност (методи на работа, координационни структури) на звено Дъблин на ДАБ.

Прием и настаняване – ресурсно обезпечаване

Към председателя на агенцията функционират четири регистрационно-приемателни центрове - териториални звена (РПЦ-град София, РПЦ –град Харманли, РПЦ- село Баня, Транзитен център - село Пъстрогор), разположени на територията на страната, в които се настаняват кандидати за международна закрила. Общият капацитет за настаняване към настоящия момент е 3225 места.

През последните 10 години, предвид динамичните тенденции в миграционната ситуация, бяха инициирани различни подходи за реструктуриране на капацитета за настаняване. През 2022 г. бяха регистрирани рекорден за България брой молби за закрила, най-голям от създаването на системата за убежище в страната през 1993 г.

Увеличеният брой молби за убежище съвпадна с войната в Украйна, когато 147 330 украински граждани получиха временна закрила в България, което превърна страната в 6-тата с най-голям брой регистрации за временна закрила в ЕС и асоциираните страни.

През последните няколко години, увеличеният брой кандидати и по-конкретно непридружените непълнолетни оказа огромен натиск върху системата за прием по отношение на осигуряването на адекватно настаняване и предоставяне на услуги в регистрационно-приемателните центрове на агенцията.

В допълнение, детайлните стандарти на Директива (ЕС) 2024/1346 относно настаняването водят до нужда от увеличаване капацитета за прием и местата за настаняване, така че да бъде отговорено на следните стандарти:

- да е възможно настаняването на кандидатите съобразно пола и възрастта им, както и специалните им потребности;

- прилагане на подходящи мерки, които да гарантират предотвратяване на насилие и агресия, включително насилие, извършено поради сексуални, свързани с пола, расистки или религиозни подбуди;

- кандидатите от женски пол да се настаняват в отделни санитарни помещения и на безопасно място за тях и техните ненавършили пълнолетие деца;

- зависимите пълнолетни кандидати със специални потребности за приемане да се настаняват заедно с близки пълнолетни роднини, които вече се намират на територията и които носят отговорност за тях

Кандидатите могат да бъдат премествани от едно жилище в друго само когато това е необходимо.

Въз основа на посочените критерии е изчислено, че е необходимо изграждането на два нови приемателни центъра с прилежащата инфраструктура с капацитет до 400 места за настаняване.

Съгласно директивата за целите на процедурата за международна закрила централите се разполагат в географски райони с инфраструктура, подходяща да позволи на кандидатите ефективен достъп до правата им и до процедурните гаранции, така че да не бъде засягана неприкосновената сфера на личния им живот. Инфраструктурата в

районите, където се разполагат центрoвете следва да позволява достъп до болнична помощ, медицински грижи в заведения за извънболнична помощ, достъп до образование, както и възможност за полагане на социални грижи и социално подпомагане, включително среда за работа с деца. В нормални условия при разпределението на кандидатите в местата за настаняване се взимат предвид принципите за запазване целостта на семействата и най-добрия интерес на детето, специалните потребности в това число културните и религиозни особености на кандидатите, половата им идентичност, националност, възраст и относимите към тях съображения.

Единият от центрoвете ще служи за провеждането на процедура на границата в съответствие с чл. 45 и чл. 47 от Регламент (ЕС) 2024/1348 и във връзка с Решение за изпълнение на ЕК 2024/2150 за установяването на адекватния капацитет на държавите членки.

Изграждането на центрoвете е планирано за финансиране по фонд „Убежище, миграция, интеграция“ (2021-2027) като специална мярка за подготовка за прилагане на Пакта.

За да бъде обезпечено тяхното функциониране след изграждане, провеждането на процедурата за международна закрила и обезпечени материалните условия за приемане, ще бъдат необходими допълнителни средства по бюджета на агенцията. Прогнозното общо увеличение по бюджета на агенцията за 2026 година е в размер на 23 617 033,30 евро, а за следващите две години в размер на 10 069 245,30 евро.

В това бюджетно обезпечаване е включено и прилагането на информационни системи, комуникационно и друго технологично оборудване, внедряване на SW/алгоритми за провеждане на интервюта и протоколирането им (word to text).

За следващите три години се планира също назначаване на нов персонал, включително социални работници, преводачи и медицински персонал.

Ресурсното обезпечаване се изразява в увеличение на общата численост на агенцията от 395 на 677 щатни бройки, придружено с извършването на промени във функциите и числеността на отделните структурни звена с оглед оптимизация на дейността на администрацията, а именно:

262 бр. служители по трудово и служебно правоотношение в центрoвете с цел обезпечаване на приема и процедурата, в това число и за двата нови териториални центрoве.

20 бр. служители – експерти от различни направления, които да подпомагат председателя на агенцията като част от общата и специализираната администрация.

Осигуряването на новите щатни бройки е подчинено на закона и конкурсното начало. В прогнозното общо увеличение на бюджета на агенцията за посочените три години е включена и издръжката на новите щатни бройки.

Предлаганите в доклада остойносттавания са прогнозни и изчислени за целите на предварителния анализ на въздействието.

Подход за уреждане на правоотношенията със служителите

Агенцията за международна закрила ще е правоприемник на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет по отношение на цялата собственост, споразумения, правни задължения, трудови, служебни и приравнени на тях правоотношения, финансови ангажименти и задължения, образувани административни и съдебни производства, както и по отношение на всички заварени, образувани и висящи правни и фактически действия, свързани и с прилагането и ползването на електронни системи, оперативни механизми, включително резултатите от такива действия, системи или механизми, доколкото от закон не произтича друго.

По силата на закона ще се гарантира непрекъснатостта на трудовите и служебните правоотношения, възникнали на основание на отменения закон.

Това означава, че служителите ще бъдат преназначени в новата структура след приемането на устройствения правилник, съответно.

Подходът за уреждане на правоотношенията има за модел уредбата на правоприемството съгласно Регламент (ЕС) 2021/2303 и преструктурирането на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището.

Ще бъде изрично предвидено, че Министерският съвет в срок до два месеца от влизане в сила на закона, така че да бъде осигурено изпълнението на задължението на Република България съгласно чл. 35 от Директива (ЕС) 2024/1346 ще направи следното:

1. ще приведе в съответствие със закона:

-Класификатора на длъжностите в администрацията;

-Наредбата по чл. 37 от Закона за правната помощ.

2. ще преобразува Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет в Агенция за международна закрила и ще приеме Устройствовия правилник на Агенцията за международна закрила;

3. ще приеме правилника за прилагането на този закон.

Организация по създаването и администрирането на електронните системи за управление на дейността и съответните регистри

Организацията по създаването и администрирането на електронните системи за управление на дейността и съответните регистри е започнала още през 2025 г. като част от предварителната оценка на въздействието на новите правила.

През първата половина на 2025 г. ДАБ стартира изпълнението на проект „Дигитализация на процедурата за предоставяне на международна закрила в България“. Проектът е финансиран от ЕС посредством Инструмента за техническа подкрепа (ИТП), а изпълнението му ще се подпомага от техническа експертиза от Европейската комисия.

Официалната среща за откриване на проекта е проведена на 14 април 2025 г.

Целта на проекта е да подпомогне проектирането на усъвършенствана модулна електронна система за управление, която да дигитализира всички етапи от процедурата за международна закрила, както и да обезпечи технически новите процедури и дейности, произтичащи от Пакта. Проектът следва да осигури съответствие с правните стандарти на ЕС и да създаде цялостен план за миграция на съществуващите данни/информация от текущата хибридна система към новата усъвършенствана дигитална система и да осигури непрекъснатост на работните процеси.

Проектът е свързан с ключови приоритети от политиката на ЕС за постигане на екологична и цифрова трансформация чрез Механизма за възстановяване и устойчивост, насочени към модернизирание на публичната администрация.

Текущата хибридна система относно процедурата за международна закрила представлява електронна база от данни, вписвани или отбелязвани от длъжностни лица от администрацията на органа, който взема решения по молбите за международна закрила и лични досиета на кандидатите на хартиен носител. Електронните данни съдържат информация относно предприеманите в хода на процедурата правни, организационни и фактически действия. Тяхното съдържание включва основно номенклатурна, справочна, резюмирана информация, както и информация, представляваща лични данни за конкретен кандидат за международна закрила. Съдържанието на постановяваните индивидуални административни актове, доказателствените материали относно личното положение на кандидата и бежанската му

история, както и съдържанието на всички други, приобщени към административната преписка документи може да бъде преглеждано само от хартиения носител на личното досие на кандидата. Електронната база данни не може да бъде публично достъпна и е за служебно ползване. Информацията в нея е защитена съгласно Закона за защита на личните данни и Закона за електронното управление.

След приключване на проекта „Дигитализация на процедурата за предоставяне на международна закрила в България“ хибридна система ще бъде заменена с изцяло нова електронна система за управление на дейността, която се предвижда да бъде защитена в съответствие с приложимите правила за съхранение на лични данни, класифицирана информация и друго защитено съдържание. Организацията за администриране на новата електронна система попада в предмета на проекта.

В администрацията, която подпомага решаващия орган по молбите за международна закрила, се водят и регистри, като такива за издадените индивидуални административни актове, подадените молби, настаняванията и националностите на кандидатите. Тези регистри подлежат на преглед за съответствие с новия режим. Част от тях се предвижда да отпаднат – например регистрирането на решения, резултат от отказ на чужденеца от подадена молба за международна закрила или от предоставен статут. Друга част ще бъдат поддържани чрез отбелязване на по-подробни данни.

Проектът на закон, а в последствие и правилника за прилагането му подлежат на съгласуване и с министъра на електронното управление.

Провеждат се периодични обучения за работа с класифицирана информация или лични данни на всякакъв носител. Предстои да бъде създадена организация за създаване на специални работни места за изработване на индивидуални административни актове със защитено съдържание.

Проблем 3.

Необходимост от усъвършенстване на съществуващия нормативен режим на базата на минали практики

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 транспонира 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.

Друго изискване на законопроекта касае достъпа на деца до процедурата за събиране на семейство. С такъв достъп ще разполагат деца, които не са навършили 15 години. Тази възможност за национална уредба е предоставена от чл. 4, параграф 6 от Директива 2003/86/ЕО, който установява следното: „Чрез дерогация, държавите-членки могат да изискат молбите за събиране на семейството на малолетни и непълнолетни деца да са подадени преди 15-годишна възраст в съответствие с разпоредбите на действащото им законодателство към датата на прилагане на настоящата директива. Ако заявлението е подадено след 15-годишна възраст, държавите-членки, които решат да приложат настоящата дерогация, разрешават влизането и пребиваването на такива деца на друго основание, различно от събирането на семейството.“

В подкрепа на законопроекта съображение 47 от решение на Съда по дело С-550/16 указва: „за разлика от член 10, параграф 3, буква а) от Директива 2003/86, член 4, параграф 5 от нея е факултативен и освен това изрично оставя на държавите членки известна свобода на действие, когато решават каква минимална възраст на кандидата за събиране на семейството и на неговия съпруг евентуално да определят със законосъобразната цел да осигурят по-добро интегриране и да предотвратят насилствените бракове. Следователно различията, произтичащи от това, че всяка държава членка сама определя датата, която органите ѝ трябва да вземат предвид, когато

преценяват дали условието за възраст е изпълнено, са напълно съвместими с естеството и целта на член 4, параграф 5 от Директива 2003/86, обратно на това, което важи за член 10, параграф 3, буква а) от нея.“ Това означава, че националният закон от съображения за по-добро интегриране и преодоляване на евентуални насилствени бракове може да използва всички подходящи възможности на директивата, включително да определи минимална възраст на кандидата за събиране на семейството или на неговия съпруг, както и по аргумент от тази възможност – и момента, към който да са налице гаранциите, произтичащи от непълнолетието. Много често в практиката членовете на семействата влизат на територията на страната дълго време или години след като събирането им е било разрешено. В случаите, когато заявителят е поискал събиране със семейството си като непълнолетно лице, членовете на семейството му могат да влязат на територията след навършване на пълнолетие от заявителя, т. е. в условията на отпаднало основание. Доколкото държавата се ползва със самостоятелност да прецени момента, към който да бъдат налице основанията за събиране на семейство, законопроектът е преценил, че към момента на влизане в страната на членовете на семейството на непълнолетен, същият следва да се ползва от гаранциите на непълнолетието си към същия момент. Възможностите за влизане на членове на семейства на лица навършили 15 годишна възраст или възможностите за събиране с член на семейство, навършил 15 години, произтичат от чл. 33ф от Закона за чужденците в Република България (същият закон разглежда и други хипотези, свързани с ненавършили пълнолетие чужденци, които могат да бъдат приложими например чл. 28а, както и чл. 7б, чл. 8 и други). С направеното разделение в уредбата между двата закона се избягва дублирането на режими и ясно се разпределят функциите между два органа на власт. Ясното разпределение на функциите създава допълнителна гаранция за правата на чужденците.

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 ежедневния 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

Връзка с други закони

✓ понятието „събиране на семейство“ е понятието по § 1, т. 1а, а понятието "разрешение за пребиваване" е понятието по § 1, т. 3а от Закона за чужденците в Република България;

✓ понятието семейни връзки за целите на този раздел включва и понятието за фактическо извънбрачно съжителство съгласно § 1, т. 10 от Закона за чужденците в Република България;

✓ членовете на семействата имат правата по глава четвърта относно достъпа до образование, заетост, професионална ориентация – за тях са приложими законите, посочени към проблем 1.

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 и криеше рискове при вземането на решения. 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 която „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, такава 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 привилегията 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 ОИСП (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 ОИСП, 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 преразгледа 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 ползващи 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

Връзка с други закони

✓ след изключване от временна закрила в Република България, както и при преустановяване ползването на правата, произтичащи от нея в Република България спрямо съответните граждани на трета държава или лица без гражданство се прилагат разпоредбите на Закона за чужденците в Република България;

✓ ползващите правата от временната закрила на територията на Република България за срока на временната закрила имат правата за приемане по глава четвърта, включително свързаните с достъпа до пазара на труда, образованието, обезщетенията, социалното подпомагане, здравното осигуряване, медицинската помощ и медицинските услуги и правото на признаване на дипломи и квалификации – приложимо е реферирането към посочените в глава четвърта закони;

✓ лицата се ползват с материални условия за приемане, които по този раздел включват „основните жизнени потребности“, определени в § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за социалното подпомагане и продукти за лична хигиена, предоставяни в натура, под формата на финансова помощ, на ваучери.

Временен оперативен орган

Към Министерския съвет е предложено да функционира временен оперативен орган, който да взема решения относно материалните условия за приемане и който да прилага план за действие при временна закрила.

По предложение на временния оперативен орган Министерският съвет ще :

1. прави искане до Европейската комисия за въвеждане на временна закрила;
2. информира Европейската комисия за възможностите на Република България да приеме граждани на трета държава или лица без гражданство, нуждаещи се от временна закрила;
3. определя национален пункт за връзка и уведомява другите държави членки на Европейския съюз, и Европейската комисия;
4. приема план за действие при временна закрила в Република България;
5. прави искане до Европейската комисия за прекратяване на временната закрила или за удължаване на срока ѝ;
6. предприема мерки за улесняване доброволното завръщане на гражданите на трета държава или лица без гражданство, ползващи се от временна закрила или спрямо които временната закрила е прекратена.

Планът за действие при временна закрила ще съдържа мерките, които се предвижда да бъдат предприети, за да се гарантира подходящо приемане на ползващи се от временна закрила на територията на Република България. С него ще се определят и задачите и необходимите финансови и човешки ресурси на органите на изпълнителната власт, които да бъдат на разположение в непредвидени ситуации.

Временният оперативен орган ще може и да обменя информация с държавите членки, и с органите на Европейския съюз, както и с Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците, относно националното законодателство и други разпоредби по прилагането на временната закрила, броя на гражданите на трета държава или лица без гражданство, ползващи се от временна закрила, възможностите за допълнителен прием и информация за отделни чужденци в случаите на събиране на семейства и прехвърляне на граждани на трета държава или лица без гражданство, ползващи се от временна закрила. Временният оперативен орган ще предоставя на Съвета и на Комисията, както и на Върховния комисар на ООН за бежанците информация относно възможността, с която разполага Република България за прием на лица, включително изразена в цифри, както и относно възможността за допълнителен прием. В рамките на това сътрудничество временният оперативен орган гарантира, че лицата, определени в решението на Съвета, които все още не са пристигнали, са изразили желанието си да бъдат приети на територията на Република България, както и че тези лица не са били изключени от режима на временната закрила или не попадат в някое от основанията за изключване, което би представлявало основание за последващо изключване и отнемане на правата от такава закрила на територията на Република България

Временният оперативен орган наблюдава капацитета за прием, приложим към системата за убежище на Република България, като отчита и параметрите за международната закрила и убежището, като в случай на превишаване на капацитета за прием отнася въпроса до Министерския съвет с предложения за допълнителна подкрепа от Европейския съюз.

Дейността на Временния оперативен орган започва и се прекратява с решение на Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи и председателя на агенцията в съответствие с решението на Съвета. С решението за

прекръпяване Министерският съвет определя и преходен период за уреждане на последиците от временната закрила и връщането в държава на произход.

Съгласно съществуващия ред временният оперативен орган – НОЩ функционира по силата на Заповед № Р-115 от 21.06.2023 г., издадена от министър-председателя на Република България, на основание чл. 24 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Съгласно заповедта този орган е създаден за осъществяване планирането, управлението, координирането и контролирането на действията по прием, настаняване, здравно, социално и интеграционно обслужване и подпомагане на граждани на Украйна, потърсили и получили временна закрила на територията на Република България.

С решение № 317 на Министерския съвет от 2022 г. е приета Програма за хуманитарно подпомагане на разселени лица от Украйна с предоставена временна закрила в Република България изменена с решения № 535, 665, 909, 963 и 1038 на Министерския съвет от 2022 г. Тази програма се съобразява от НОЩ за изпълнение на неговите функции.

В преходни и заключителни разпоредби ще бъде предвидено, че приетите на основание чл. 80 от отменения Закон за убежището и бежанците решения на Министерския съвет относно временния оперативен орган, план за действие при временна закрила и взетите от временния оперативен орган решения запазват действието си до приемане на решения основани на този закон, доколкото не му противоречат.

На тази основа е осигурен плавен преход от съществуващия към новия режим, като са отчетени също опитът, практиките и условията от прилагания на практика режим на временна закрила.

1.2. 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 на Съда 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, обезсмисля 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 статуты 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.

1.3. Описание на нововъзникналите обстоятелства.

По проблем 1

Основните нововъзникнали обстоятелства, предмет на регулация по проблем 1 са следните:

- необходимост от въвеждане на правен режим във връзка с транспониране на изискванията на Директива (ЕС) 2024/1346 относно приема на граждани на трети държави или лица без гражданство, включително изискванията, на които трябва да отговарят, за да имат право на материалните условия за приемане;

- необходимост от въвеждане на национални мерки за прилагане на регламентите от Пакта (насочванията след проведен скрининг съгласно Регламент (ЕС) 2024/1356, Регламент (ЕС) 2024/1347, Регламент (ЕС) 2024/1348, включително стандартите за определяне гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила и изискванията за техните документи и интеграция; и изискванията за информирани на гражданите на трети държави или лица без гражданство относно правото им да потърсят международна закрила, като отправят или подадат молба, както и относно техните задължения в административната процедура; изискванията за вземане на решения относно прилагането на специални процедурни гаранции и основателността на молбите; прилагане на процедура на границата, упражняване на бърз съдебен контрол, включително гаранции относно съдебното произнасяне за правото на лицето да остане;

- необходимост от въвеждане на национални мерки за прилагане на регламентите от Пакта (Регламент (ЕС) 2024/1358, Регламент (ЕС) 2024/1350, Регламент

(ЕС) 2024/1351), включително компетентните органи, които снемат биометрични данни и условията за въвеждането им в системата Евродак; изискванията за определяне на компетентната държава членка и националните механизми за вземане на решения; процеса за вземане на решения за участието на държавата в механизмите за солидарност и въпросите по управление на убежището, вземани на ниво Европейски съюз; координационните механизми за прием на презаселени граждани на трети държави или лица без гражданство;

- осигуряване на хармонизация с изискванията към органите, вземащи решения по въпросите на убежището в Съюза и въвеждане на общоевропейски стандарти за извършването на тази дейност;

- установяване на ефективни административни процедури, съответният надзор върху тях и ясни правила по отношение на кандидатите за международна закрила;

- създаване на специална рамка за сътрудничеството между компетентните органи на държавите членки.

По проблем 2

Основните нововъзникнали обстоятелства, предмет на регулация по проблем 2, са следните:

- създаване на законовообоснован модел с необходимите държавни гаранции за функциониране на силен орган на изпълнителната власт, натоварен с правомощията да провежда държавната политика като част от ОЕСУ;

- осигуряване изпълнението на правомощията на органа, който взема решения относно международната закрила, така че да съответстват на закона, включително чрез адекватни човешки и финансови ресурси, които да бъдат достатъчни за извършване на дейността, произтичаща от съответния регламент;

- въвеждане на законова основа за предвиждане и планиране на разходи за сметка на публичния бюджет, включително съдебни разноски и финансиране на експертизи;

- регламентиране правомощията на решаващите органи в системата за вземане на решения по молбите за международна закрила.

По проблем 3

Основните нововъзникнали обстоятелства, предмет на регулация по проблем 3, са следните:

- вземане на решения по молби за събиране на семейство, когато семейството е възникнало след влизането на гражданина на трета държава или лицето без гражданство на територията;

- поставяне на интеграционни условия към кандидата за събиране на семейство и проследяване тяхното изпълнение;

- разграничаване на правата на лица, ползващи временна закрила от правата на кандидатите за международна закрила;

- преодоляване на риска за ползване на едни и същи права на две различни основания;

- осигуряване на устойчивост на издаваните индивидуални административни актове в специалната процедура за събиране на семейства и осигуряване на устойчивост на взетите решения относно разглеждането на молби за международна закрила, подадени от лица, ползващи права по временна закрила.

2. Заинтересовани страни

2.1. Заинтересовани страни по проблеми 1 и 2

2.1.1 Кандидати за международна закрила – граждани на трети държави или лица без гражданство:

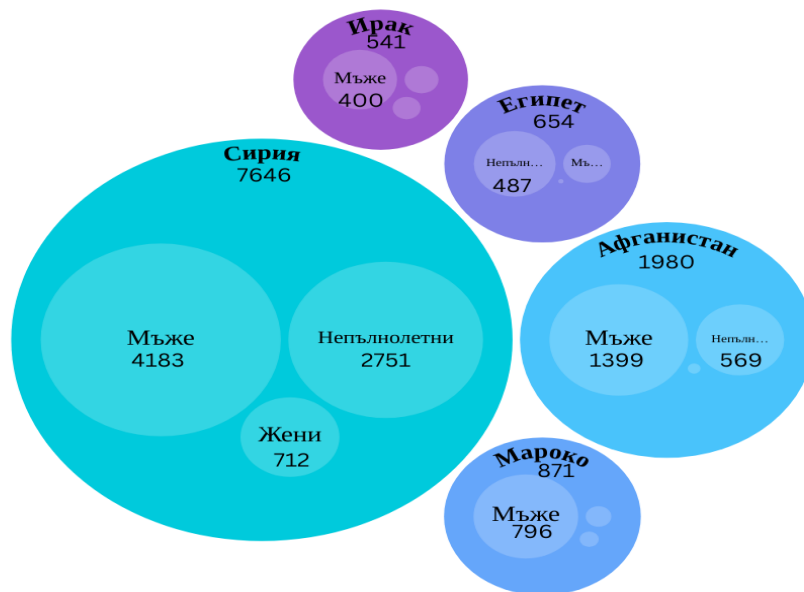
По данни на ДАБ през 2023 г. молбите за международна закрила са общо 22 518 бр., а през 2024 г. – 12 250 бр. Докато за 2023 г. общо 5 906 афганистански граждани са потърсили закрила, то за 2024 г. подадените молби за международна закрила са 1980, но вместо това е променен профила на кандидатите, като е нараснал броят на граждани на Египет, потърсили закрила в страната – от 184 за 2023 г. до 654 за 2024 г. Голяма част от тях (общо 483) са регистрирани и като непридружени непълнолетни лица, като се затвърждава тенденцията за покачване на броя египетски деца, търсещи закрила у нас.

2.1.2. Непридружени ненавършили пълнолетие кандидати.

Общият брой непридружени непълнолетни лица потърсили закрила в Република България – от 3 843 през 2023 г. е спаднал до 2 601 през 2024 г.

Фигурата показва подадените през 2024 г. молби за международна закрила по признак националност на кандидатите.

Подадени молби за 2024 по националност



Броят на потенциалните кандидати не може да бъде предварително измерен, тъй като е в пряка зависимост от динамиката в общественно-политическата ситуация в различни държави по произход.

2.1.3. Засегнати органи на власт – държавни и общини

Държавни органи:

Министерския съвет – колегиален орган на изпълнителната власт с правомощия да взема решения в областта на международната закрила с фокус към изграждане на центрове за настаняване, прихващане на отговорността на държавата в условията на солидарност, прилагане и решаване на последиците от временната закрила, някои дерогационни възможности на регламентите с цел управление на убежището и миграцията, предлагане на административни модели за управление.

Председателя на Агенцията за международна закрила – възложени са му основните правомощия по изпълнение на закона. Администрацията, която го подпомага следва да разполага с необходимата квалификация и численост, за да осигури упражняването на правомощията му. Вземането на решения съгласно закона е възложено и на интервюиращите органи и на решаващите органи в производството за определяне на компетентната държава членка.

Председателят на Националното бюро за правна помощ – осигурява безплатните правни консултации, правната помощ и представителството на кандидатите за международна закрила.

Органи по Закона за Министерството на вътрешните работи – пряко взаимодействат с органа, който взема решения по молбите за международна закрила при и по повод насочването към съответната процедура след проведен скрининг при условията и по реда на Закона за чужденците в Република България (съгласно регламенти (ЕС) 2024/1352 и (ЕС) 2024/1356), вземат решенията за допускане до територията, когато процедурата на границата вече не е приложима. В допълнение прилагат правилата за връщане в случаите, когато лицата нямат право да останат.

Национален институт по криминалистика - МВР – има отношение към администрирането на системата Евродак и провежда обучения за компетентните органи относно въвеждането на данни за целите на убежището и миграцията. В проекторазпоредбите функциите им са подробно разписани.

Председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“ – осигурява становища в производството за международна закрила за преценка относно наличието на евентуално изключващи международната закрила обстоятелствата. Действа в условията на координация с органа, който взема решения по молбите за международна закрила, особено при наличие на основание за задържане на кандидат.

Председателят на Държавната агенция за закрила на детето – участва в производствата за международна закрила, като изразява становища и оценки по отношение нуждите, прилагането на специални процедурни гаранции или в извършването на мултидисциплинарна оценка на възрастта спрямо непридружени ненавършили пълнолетие кандидати.

Председателят на Агенцията за социално подпомагане – участва в производствата за международна закрила, като изразява становища и оценки по отношение нуждите, прилагането на специални процедурни гаранции или по друг подходящ начин, включително чрез социален работник от дирекция „Социално подпомагане“ в съответствие с чл. 15, ал. 6 от Закона за закрила на детето“, който

присъства на интервютата с непридружени ненавършили пълнолетие кандидати, осъществява функции на временен представител. Участват в процеса на приемане.

Агенцията по заетостта към министъра на труда и социалната политика – участва в процеса по осигуряване на достъп до трудова заетост на кандидатите за международна закрила.

Министърът на финансите – отговаря за публичните финанси.

Министърът на външните работи – издава документите за пътуване на членовете на семействата с цел събиране на територията на Република България. Изразява становища по административните договорености за целите на управлението на убежището и миграцията съгласно Регламент (ЕС) 2024/1351.

Министърът на електронното управление – отговаря за електронните системи за управление на дейността и условията за съхранение на информацията.

Министърът на образованието и науката – отговаря за интеграционните програми съвместно с други органи и за достъпа до образование, включително регистрите с дипломите и документите за професионална квалификация на кандидатите.

Министърът на здравеопазването – орган на изпълнителната власт, който провежда здравната политика. В конкретния случай има правомощия относно медицинските грижи за кандидатите, включително здравната профилактика, лечебните заведения и координацията на действията за справяне с епидемиологична обстановка; министърът на здравеопазването упражнява контрол върху дейността на НЗОК във връзка със здравето осигуряване, включително издава наредби, които НЗОК е длъжна да изпълнява. В конкретния случай НЗОК има ангажименти относно здравето осигуряване на кандидатите за международна закрила.

Комисията за защита на личните данни – доколкото в производството за международната закрила се събират и обработват лични данни, предмет на Закона за защита на личните данни.

Националната комисия за борба с трафика на хора – участва в процедурата за международна закрила, като изразява становища в случаите на ранно идентифициране на жертви на трафик.

Общини

Общините са ангажирани с въпросите на интеграция, осигуряване на настойничество и попечителство (чрез съответния кмет). Могат да бъдат привлечени с цел предоставяне на имот - общинска собственост за нуждите на център за провеждане на производство за международна закрила. Изразяват и становища в съгласувателния процес по откриване и функциониране на такива центрове.

2.1.4. Омбудсман – осъществява надзор върху правата на кандидатите и дейността на административните органи.

2.1.5. Президент – предоставя убежище.

2.1.6. Група на гражданите – тази група се посочва на това систематично място като отделен правен субект извън основните заинтересовани страни, доколкото за представителите на тази група не произтичат преки ангажименти от новия режим.

2.1.7. БЧК – организация, чиято дейност се основава на специален закон и чийто предмет включва подпомагане на държавата в хуманитарната област, в т.ч. помощ за подготовка при кризи, бедствия и аварии. БЧК е част от Единната спасителна система. БЧК осъществява здравни и социални дейности, работят с бежанци и мигранти. Предложенията на БЧК по проектотекстовете на закона са предмет на отразяване по подходящ начин и представляват техен принос към националната законодателна рамка.

2.1.8. Граждански и правозащитни организации – в тази група могат да попаднат организации като фондация „Център за правна помощ – Глас в България“. Подпомагат кандидатите при реализирането на правата им.

2.1.9. Агенцията в областта на убежището – има самостоятелен мандат съгласно отделен регламент, който е свързан и с обучението и квалификацията на администрацията, и подпомагане на националните органи.

2.1.10. Специализирани агенции на ООН – ВКБООН и УНИЦЕФ.

Ролята и функциите на ВКБООН са пряко разписани в регламентите от Пакта. С предлагания проект на закон достъпът на тези агенция до производството за международна закрила е гарантиран чрез съответните разпоредби. Те наблюдават и дейността на административния орган. Предложенията на ВКБООН по проектотекстовете на закона се отчитат по подходящ начин и представляват техен принос към националната законодателна рамка (по силата на ежегодни договори с избрани НПО – та ВКБООН може да установява т.нар. изпълнителни партньорства, като възложи на такива НПО–та да изпълняват специфични части от неговия мандат; например такъв партньор е БХК – посочен в официалните доклади на ВКБООН за България).

УНИЦЕФ е международна междуправителствена организация, чиято дейност произтича от Основно споразумение за сътрудничество между правителството на Република България и Детския фонд на ООН, подписано на 08 ноември 2004 г., обн. в ДВ бр. 58 от 2005 г. и ратифицирано със закон. УНИЦЕФ допринася за изграждането на сигурни зони за непридружени деца и сътрудничи на правителството по въпросите, свързани с правата на децата

2.1.11. Национални съдилища – носители на съдебната власт, произнасят се по образувани производства с цел контрол по законосъобразност на издадените административни актове. По силата на глава шеста от Конституцията съдебната власт е независима и се подчинява само на закона – чл.8 от Конституцията установява фундаменталния принцип за разделение на властите, което е общата рамка за независимостта; финансовата независимост е гарантирана от чл. 117, ал. 3 от Конституцията.

2.2.Заинтересовани страни по проблем 3

Заявители за събиране на семейство;

Лица, ползващи права от временна закрила (към 31.12.2024 г. лицата с валидни регистрационни карти за временна закрила са общо 79 732).

Министърът на вътрешните работи относно жилищните условия на заявителя за събиране на семейство;

Председателят на Агенцията за международна закрила;

3. Цели

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, заложена 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;
- гарантиране съгласуваност и ефективност на действията и мерките, предприети на национално ниво в рамките на съответните области на компетентност, необходими за интегрирано прилагане на политики и всеобхватен подход в областта на убежището.

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.

4. Варианти на действие

Анализът в тази част от оценката на въздействието е фокусиран върху избора на едно или друго действие във връзка с националните правомощия, които са предоставени на държавите членки от или във връзка с директивите на Европейския съюз при тяхното транспониране, с оглед разрешаване на проблемите описани по-горе.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за международната закрила

В зависимост от законодателните решения по отношение на различните опции и дискреции, предвидени в Директивата и свързаните с нея регламенти, се очертават три основни подхода за разрешаване на Проблеми 1 до 3:

- **Вариант 1 „Без действие“**, при който в българското законодателство няма да бъдат въведени предвидените в приложимите директиви на Европейския съюз мерки и няма да бъдат уредени националните механизми и органите, компетентни да прилагат съответните регламенти.
- **Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“**, при който с новата уредба ще бъдат въведени мерки съгласно всички опции и дискреции, предвидени в приложимите директиви и дискрециите, произтичащи от регламентите.
- **Вариант 3 „Балансиран подход“**, при който новата уредба ще възприеме съществена част от наличните опции и дискреции, предвидени в приложимите директиви и дискрециите, произтичащи от регламентите.

В тази връзка таблицата по-долу описва всеки от трите варианта на действие, като представя поотделно рисковете от избора на всеки от тях за разрешаването на Проблеми 1 до 3.

	Вариант 1 „Без действие“	Вариант 2: „Максимално широк обхват и стриктна регулация“	Вариант 3: „Балансиран подход“
<p>Проблем 1:</p> <p>приложими актове на ЕС Директива (ЕС) 2024/1346 и регламентите от Пакта</p>	<p>Описание: При избор на този вариант в националното законодателство няма да бъдат транспонирани изискванията на Директива (ЕС) 2024/1346. Също така няма да бъде осигурено прилагането на регламентите от Пакта, считано от 12 юни 2026 г.</p> <p>Съгласно чл. 35 от директивата: „1. Държавите членки въвеждат в сила законите, 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.</p> <p>Изборът на този вариант ще доведе до запазване на съществуващия Закон за убежището и бежанците, в който липсва цялостна регламентация, необходима да осигури постигане на целта на директивата – ограничаване на вторичните движения в Съюза чрез стимулиране на кандидатите да остават в онази държава членка, в която са кандидатствали за международна закрила по причина, че биват третирани по еднакъв начин, независимо от това къде се намират в ЕС.</p> <p>Изборът на този вариант би довел до риск от липсата на адресираност на разпоредбите на регламентите към</p>	<p>Описание: Този вариант изисква стриктни национални регулации съгласно всяка една дискреция на приложимите актове на Европейския съюз, което ще доведе до посочените по-долу рискове, за чието преодоляване държавата ще има на разположение минимална възможност за адаптиране на рамката чрез последващи изменения, предвид също и натрупаната междуременно практика.</p> <p>Рискове: Така например, ако бъде въведена регулация по дискрецията съгласно чл. 3, параграф 3 от директивата (относно процедурите за произнасяне по форми на закрила, различни от международната), ще се създаде риск националната процедура за убежище съгласно Конституцията да бъде поставена в рамките на административна процедура, с което да не бъде съобразена практика на Конституционния съд относно правния ефект от актове, произтичащи от Конституцията.</p> <p>Ако бъде въведена регулация по дискрецията съгласно чл. 28, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2024/1348 (относно осигуряване на правна възможност някои кандидати да подават молби за международна закрила чрез нарочен формуляр и без да се явят лично) се</p>	<p>Описание: При този вариант се постига максимален баланс между заложените в Директивата цели и националните такива. Предлага се възползването само от дискреции, които допринасят за правилното транспониране на Директивата в националното законодателство, като едновременно с това се гарантира ефективното прилагане и адресиране на установените слабости и непълноти в действащите правила. При този подход се осигурява по-голяма гъвкавост, възможност за ефективно адаптиране на участниците в производствата към новия режим, но едновременно с това 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.</p> <p>Изключването на част от дискрециите, разгледани във Вариант 2 (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</p>

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

	<p>конкретни органи на власт или участници в административните процедури, както и до риск за спазване на установените с регламентите кратки срокове, ако липсва ясното им разпределение между административната и съдебната фаза на производствата или ясното им гарантиране при условията на съгласувателни или уведомителни процедури. Също така прилагането на регламентите е осигурено чрез въведени законови изисквания относно мотивирането на актовете или становищата на участващите административни или съдебни органи. Ако тези законови изисквания липсват приложението на регламентите, макар и директно действащи актове, няма да бъде осигурено на национално ниво.</p> <p>Рискове: -Изборът на този вариант би означавал неизпълнение от страна на България на задълженията, произтичащи от законодателството на ЕС, което създава риск от предприемане на правни действия срещу страната, съгласно член 258 от ДФЕС.</p>	<p>създава риск такива определени кандидати да бъдат поставени в по-благоприятно положение от това на българските граждани (аргумент от съображение 56сл. от преамбюла на директивата) или други кандидати и би довело до липса на гаранции относно самоличността на такива чужди граждани.</p> <p>Ако бъде въведена регулация по дискрецията съгласно чл. 56 от Регламент (ЕС) 2024/1348 (относно изключения от правото на кандидата да остане при последващи молби) се създава риск да бъде натоварен съда с допълнителни процедури и да бъде прехвърлена отговорността за произнасянето по основателността на последващата молба от административния орган върху съда, като административния орган бъде преюдициално обвързан от взетото от съда решение.</p>	<p>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 описаните във връзка с Вариант 2 рискове.</p> <p>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 остава до момента на натрупването на достатъчно практика.</p>
<p>Проблем 2: приложими актове на ЕС Директива (ЕС) 2024/1346 и регламентите от Пакта</p>	<p>Описание: Приложимите разпоредби са -чл. 33 от директивата – 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. При избор на този вариант в националното законодателство няма да бъдат транспонирани изискванията на Директива (ЕС) 2024/1346. Също така няма да бъде осигурено прилагането на регламентите от Пакта, считано от 12 юни 2026 г., доколкото би липсвал силен държавен орган овластен да взема съответните решения в областта на международната закрила като част от ОЕСУ.</p>	<p>Описание: Приложимите разпоредби са -чл. 33 от директивата – 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.</p> <p>Рискове: За разлика от подхода към проблем 1 този вариант, в хипотезата на проблем 2, доколкото предвижда стриктна регулация по посочените разпоредби, преодолява рисковете, произтичащи от липсата на адаптирана правна рамка, която да дава достатъчно законови гаранции за изпълнение на новия режим. Средносрочен риск е</p>	<p>Не е приложимо.</p>

	<p>Съгласно чл. 35 от директивата: „1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с членовете 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.</p> <p>Изборът на този вариант ще доведе до запазване на съществуващия Закон за убежището и бежанците, в който липсва цялостна регламентация, необходима да осигури постигане на целта на директивата – ограничаване на вторичните движения в Съюза чрез стимулиране на кандидатите да остават в омази държава членка, в която са кандидатствали за международна закрила по причина, че биват третирани по еднакъв начин, независимо от това къде се намират в ЕС. Част от тази регламентация са и въпросите, свързани с осигуряване на достатъчно на брой служители, финансови ресурси, така че да бъде поддържана адекватна национална инфраструктура от значение за международната закрила.</p> <p>Рискове: -Изборът на този вариант би означавал запазване на действащия ЗУБ и ограничените правомощия на председателя, включително по отношение на бюджетното администриране, кадровите ресурси и по отношение властта му да осигурява ефективното участие на други органи на власт в процедурата за международна закрила, доколкото такова участие произгича от Пакта (тези административни свързаности могат да бъдат проследени чрез връзките с други закони, посочени към проблеми 1,2 и 3). -Изборът на този вариант би означавал също лишаване на държавата от пълноценно участие в механизмите за солидарност поради липсата на съответните правомощия в ЗУБ. -Изборът на този вариант би поставил в риск предвидимостта на бюджетните разходи по прилагане на новия режим и изпълнението на всички задължения на държавата, произтичащи от идентифицираните 75 основни процеси, които ангажират решаващия орган относно международната закрила на кандидатите.</p>	<p>необходимостта за адаптиране на практиките и взетите решения към новия режим.</p> <p>В съдържанието към проблем 2 са изложени подробности относно нововъзникнали процеси/функции и техния анализ, връзката с други закони на предлаганото реструктуриране на агенцията, описание на това как се предвижда да бъде организирана работата в правопреемника на ДАБ, техническото и ресурсното му обезпечаване, подхода за уреждане на правоотношенията със служителите и организацията по създаването и администрирането на електронните системи за управление на дейността и съответните регистри.</p>	
--	--	---	--

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

<p>Проблем ... 3:</p> <p>приложими актове на ЕС Директива 2003/86/ЕО и Директива 2001/55/ЕО</p>	<p>Описание: При условие, че не бъдат транспонирани посочените две директиви в новия законопроект, ще липсва регламентация по въпросите на временната закрила и събирането на семействата, която да бъде в синхрон с европейските правила.</p> <p>Рискове: Изборът на този вариант ще доведе до риск от липса на уредба относно временната закрила и семействата.</p>	<p>Описание: Този вариант изисква стриктни национални регулации съгласно всяка една дискреция на приложимите актове на Европейския съюз, което ще доведе до посочените по-долу рискове, за чието преодоляване държавата ще има на разположение минимална възможност за адаптиране на рамката чрез последващи изменения, предвид също и натрупаната междуременно практика.</p> <p>Рискове: Така например, ако бъде въведена регулация по дискрецията съгласно чл.4, параграф 4 относно случаите на полигамни бракове, ще се създаде риск за конфликт с разпоредбата на законопроекта, която определя достъпа до процедурата за събиране на семейства в хипотеза на полигамни бракове;</p> <p>Ако бъде въведена регулация по дискрецията съгласно чл.10, ал. 2 от директивата относно разширяване кръга на разрешенията се създава риск за предоставяне на по-широк обхват от права на едни заявители спрямо други. Освен това се създава риск за достигане на адекватния капацитет за прием</p> <p>Ако бъде въведена регулация по дискрецията съгласно чл.12, ал. 2 и 3 относно възможността за събиране в трета страна и срокът за подаване на заявления за събиране на семейства се създава риск за ефективен достъп до компетентните органи на третата страна и тяхното потвърждение на национални процедури, приложени в Република България, а в хипотезата на ал. 3 се създава риск за конфликт с изискванията за интеграция, поставени с проектозакона към заявителя.</p> <p>Ако бъдат възпрети понятията <i>събиране на семейство</i> и <i>семеини връзки</i> съгласно директивата, ще бъде стеснен обхвата на правото на заявителя да се събере със семейството си и ще се създаде колизия с българския национален закон (ЗЧРБ) по отношение съдържанието на тези понятия и правата, произтичащи от това съдържание.</p>	<p>Описание: При този вариант се постига максимален баланс между заложените в Директива 2003/86/ЕО цели и националните такива. Предлага се възползването само от дискреции, които допринасят за правилното транспониране на директивата в националното законодателство, като едновременно с това се гарантира ефективното прилагане и адресиране на установените слабости и непълноти в действащите правила.</p> <p>Следните дискреции, разгледани във вариант 2 са изключени от законопроекта: -чл.4, параграф 4 относно случаите на полигамни бракове; -чл.10, ал. 2 относно разширяване кръга на разрешенията; -чл.12, ал. 2 и 3 относно възможността за събиране в трета страна и срокът за подаване на заявления за събиране на семейства.</p> <p>Рискове: - С невъзприемането на дискрецията по чл.4, параграф 4 от директивата се преодолява риск за конфликт с разпоредбата на законопроекта, която определя достъпа до процедурата за събиране на семейства в хипотеза на полигамни бракове; - С невъзприемането на дискрецията по чл.10, ал. 2 от директивата се избягва предоставянето на по-широк обхват от права на едни заявители спрямо други. Освен това се преодолява риска за достигане на адекватния капацитет за прием. - С невъзприемането на дискрецията по чл.12, ал. 2 се преодолява рискът от липсата на функциониращ механизъм за взаимодействие с трета страна, а с невъзприемането на дискрецията по ал. 3 се преодолява конфликта с изискванията за интеграция, поставени с проектозакона към заявителя.</p> <p>С невъзприемането на понятията <i>събиране на семейство</i> и <i>семеини връзки</i> по смисъла на директивата се преодолява риска за ограничаване обхвата на правото на заявителя да се събере със семейството си и се преодолява риска от колизия с българския национален закон (ЗЧРБ) по отношение съдържанието на тези понятия и правата, произтичащи от това съдържание.</p>
--	---	---	---

		<p>Описание: Този вариант изисква стриктни национални регулации съгласно всяка една дискреция на приложимите актове на Европейския съюз, което ще доведе до посочените по-долу рискове, за чието преодоляване държавата ще има на разположение минимална възможност за адаптиране на рамката чрез последващи изменения, предвид също и натрупаната междуременно практика.</p> <p>Рискове: Така например, ако бъде въведена регулация по дискрецията съгласно чл. 7 относно възможността държавата да разшири обхвата на директивата спрямо допълнителни категории разселени лица извън районите, посочени в акта на ЕС, се създава риск от свръхнатоварване на системата за прием при кумулативно натрупване на молби за международна закрила и регистриране на лица с временна закрила.</p>	<p>Описание: При този вариант се постига максимален баланс между заложените в Директива 2001/55/ЕО цели и националните такива. Предлага се възползването само от дискреции, които допринасят за правилното транспониране на директивата в националното законодателство, като едновременно с това се гарантира ефективното прилагане и адресиране на установените слабости и непълноти в действащите правила.</p> <p>Дискрецията по чл. 7 от директивата, разгледана във вариант 2 е изключена от законопроекта с цел преодоляване риска от свръхнатоварване на системата за прием при кумулативно натрупване на молби за международна закрила и регистриране на лица с временна закрила.</p>
--	--	--	--

5. Анализ на въздействията

5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия

<p align="center">Проблем 1 Създаване на правна рамка, която да съответства на разпоредбите на Директива (ЕС) 2024/1346 и да прави възможно прилагането на регламентите от Пакта</p>			
	<p align="center"><i>Икономически, правни и социални въздействия</i></p>	<p align="center"><i>Екологични въздействия</i></p>	<p align="center"><i>Специфични въздействия 1</i></p>
<p>Вариант 1 „Без действие“:</p>	<p>1. Отрицателно икономическо въздействие, което се изразява в завишени рискове за икономиката заради липсата на мерки за преодоляване на т.нар. сива икономика чрез задължаване на кандидатите за международна закрила да бъдат регистрирани като лица, търсещи работа. Неучастието на кандидатите във формите и курсовете на обучение, предлагани за търсещи работа лица и отказът им да започнат работа въпреки, че са имали възможност, в този вариант няма да бъде санкционирано чрез ограничаване или отнемане на материални условия за приемане.</p> <p>2. Отрицателно въздействие със социално-икономически характер би представлявало продължаваното нерегламентиране на условията за достъп до заетост, условията за отнемане на достъпа до пазара на труда, изискванията за покриване от кандидатите за международна закрила - частично или изцяло на разходите, направени от</p>	<p>Липсва тенденция за повишаване на доверието в законовите институти, което би се отразило отрицателно върху стимулите за инвестиране, включително в екологични обекти.</p>	<p>Вероятност за откриване на наказателна процедура от ЕС .</p>

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

	<p>държавата, за да осигури материалните условия за приемане, както и продължаваното нерегламентиране на изисквания по силата, на които кандидатите да бъдат задължени да възстановят, направени от държавата разходи за медицински грижи или обезпечаване на социални права.</p> <p>3. Неспазването на европейското законодателство, освен негативен репутационен ефект за страната, би имало допълнителен отрицателен икономически ефект във връзка с ангажиране на отговорността на страната за неспазване на задължения, произтичащи от членството ѝ в ЕС.</p> <p>4. Липсата на възможности за участие на държавата до механизмите за солидарност на ЕС и за достъп до съответните фондове, предназначени да осигурят функционирането на ОЕСУ.</p>		
<p>Вариант 2: „Максимално широк обхват и стриктна регулация“</p>	<p>1. Изборът на подход за предвиждане на максимално широк обхват и едновременно на стриктна регулация създава потенциални рискове за значително ограничаване на възможностите за адаптиране на рамката към последващи изменения или развитие в тях, за осигуряване на гъвкави способности за регулация и ефективна оценка по целесъобразност на всички предприети мерки. Тези фактори могат да доведат до затруднения на компетентните органи в процеса по вземане на решения, което ще се отрази и върху правата на кандидатите за международна закрила.</p> <p>2. Въвеждането на многобройни политики и трудно приложими изисквания ще затрудни работата на съда, респ. ще увеличи необходимостта от допълнителни ресурси извън планираните за провеждане на административните производства. В същото време обаче увеличеният брой административни или съдебни производства ще затруднят достъпа до ефективни правни средства за защита на кандидатите.</p> <p>3. Необоснованото разширяване на обхвата на уредбата в законопроекта по транспониране на изискванията на директивата би могло да доведе до влошено и затруднено прилагане на мерки, които попадат в задължителния обхват на директивата. В допълнение, въвеждането на регулация съгласно чл. 28, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2024/1348 (относно осигуряване на правна възможност някои кандидати да подават молби за международна закрила чрез нарочен формуляр и без да се явят лично), откъдето възникват посочените по-горе рискове, би породило репутационен риск за института международна закрила.</p> <p>4. Със създаването на национални мерки за прилагане на регламентите се осигурява свободно и сравнимо с другите европейски държави участие във функционирането на общата система за убежище.</p>	<p>Когато средата, в която системата функционира съдържа повече пречки отколкото стимули за нейното развитие, свързани с неоптималните процедури и правна уредба, не може да се очаква, че местният бизнес ще има възможност да инвестира в по-екологични обекти, предвид също и репутационните влияния върху правните институти.</p>	<p>Затрудняването на работата на компетентните органи вследствие от наличие на многобройни процедури отнемащи от административната експертиза поради необходимостта от непрекъснато тълкуване на закона може да доведе до липсата на целенасочен капацитет, свързан с изпълнението на задължението на държавата по механизма за солидарност и съответно лишаването ѝ от възможност да се позовава на обстоятелствата за криза, форсмажор или инструментализиране.</p>
<p>Вариант 3:</p>	<p>1. Положително икономическо въздействие, което се изразява в оптимизиране на рисковете за икономиката чрез законови мерки за</p>	<p>Когато средата, в която системата функционира съдържа необходимите</p>	<p>Подходящо адресиране и</p>

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

<p>„Балансиран подход“</p>	<p>преодоляване на т.нар. сива икономика сред кандидатите за международна закрила и насърчаването им да се регистрират като лица, търсещи работа. Неучастието на кандидатите във формите и курсовете на обучение, предлагани за търсещи работа лица и отказът им да започнат работа въпреки, че са имали възможност, е скрепено с правомощие на държавата да ограничи или да отнеме материалните условия за приемане.</p> <p>2. Желано въздействие със социално-икономически характер е регламентиране на условията за достъп до заетост, условията за отнемане на достъпа до пазара на труда, изискванията за покриване от кандидатите за международна закрила - частично или изцяло на разходите, направени от държавата, за да осигури материалните условия за приемане, както и установявания на изисквания по силата, на които кандидатите да бъдат задължени да възстановят направени от държавата разходи за медицински грижи или обезпечаване на социални права.</p> <p>3. Спазването на европейското законодателство, освен положителен репутационен ефект за страната, би имало допълнителен желан икономически ефект във връзка с пълноценното участие в механизмите и фондовете на ЕС за солидарност.</p>	<p>регулации и оптималния брой процедури и правна уредба, може да се очаква, че местният бизнес ще има възможност да инвестира в по-екологични обекти, предвид също и положителните репутационни влияния върху правните институти.</p>	<p>адекватно разпределение на функциите на компетентните органи, респ. гаранции относно ефективният достъп до правни средства за защита на кандидатите.</p>
-----------------------------------	---	--	---

<p>Проблем 2 Осигуряване изпълнението на закона.</p>			
	<p><i>Икономически, правни и социални въздействия</i></p>	<p><i>Екологични въздействия</i></p>	<p><i>Специфично въздействие 1</i></p>
<p>Вариант 1 „Без действие“</p>	<p>1. В тази хипотеза ще липсва адаптирана правна рамка, която да дава достатъчно законови гаранции за изпълнение на новия режим, което ще се отрази върху функционирането на ОЕСУ.</p> <p>2. Неспазването на европейското законодателство, освен негативен репутационен ефект за страната, би имало допълнителен отрицателен икономически ефект във връзка с ангажиране на отговорността на страната за неспазване на задължения, произтичащи от членството ѝ в ЕС.</p> <p>3. Липсата на възможности за участие на държавата до механизмите за солидарност на ЕС и за достъп до съответните фондове, предназначени да осигурят функционирането на ОЕСУ.</p>	<p>Липсва тенденция за повишаване на доверието в законите институти, което би се отразило отрицателно върху стимулите за инвестиране, включително в екологични обекти.</p>	
<p>Вариант 2: „Максимално широк обхват и стриктна регулация“</p>	<p>1. В тази хипотеза ще е налице адаптирана правна рамка, която да дава достатъчно законови гаранции за изпълнение на новия режим, което ще допринесе за функционирането на ОЕСУ.</p> <p>2. Спазването на европейското законодателство в частта за функциониране</p>	<p>Идентифицира се тенденция за повишаване на доверието в законите институти, което би се отразило положително върху стимулите за</p>	

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

	<p>на силен орган на власт, който да взема решения по молбите за международна закрила, подпомаган от достатъчно на брой компетентни служители в администрацията ще има положителен репутационен ефект за страната.</p> <p>3. Осигурените възможности за участие на държавата в механизмите за солидарност на ЕС и за достъп до съответните фондове, предназначени да осигурят функционирането на ОЕСУ ще гарантира доверието в националните модели за прилагане на Пакта.</p>	инвестиране, включително в екологични обекти.	
Вариант 3: „Балансиран подход“	Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.	Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.	

Проблем 3			
Необходимост от усъвършенстване на съществуващия нормативен режим на базата на минали практики			
	Икономически, правни и социални въздействия	Екологични въздействия	Специфично въздействие 1
Вариант 1 „Без действие“	<p>1. Отрицателно правно въздействие, което се изразява в липсата на правна сигурност за съответните заинтересовани лица, придружено с риск за предвидимост и прозрачност на взетите решения.</p> <p>2. Отрицателно въздействие със социално-икономически характер би представлявало продължаваното нерегламентиране на условията за достъп до съответните административни производства, включително до условията за заетост и приложимите материални условия за приемане.</p> <p>3. Липсата на национален модел за събиране на семейства на лица, получили закрила или на изисквания относно регистрацията на лица с временна закрила, би поставила в риск сигурността и обществения ред и би имало отрицателен икономически ефект, доколкото няма да бъде предвидимо планирането на разходи във връзка с материалните условия на приемане.</p>	Липсва тенденция за повишаване на доверието в законовите институти, което би се отразило отрицателно върху стимулите за инвестиране, включително в екологични обекти.	
Вариант 2: „Максимално широк обхват и стриктна регулация“	<p>1. Изборът на подход за предвиждане на максимално широк обхват и едновременно на стриктна регулация създава потенциални рискове за значително ограничаване на възможностите за адаптиране на рамката към последващи изменения или развитие в тях, за осигуряване на гъвкави способности за регулация и ефективна оценка по целесъобразност на всички предприети мерки. Тези фактори могат да доведат до затруднения на компетентните органи в процеса по вземане на решения, което ще се отрази и върху правата на кандидатите за международна закрила.</p> <p>2. Въвеждането на многобройни политики и трудноприложими изисквания ще затрудни</p>	Когато средата, в която системата функционира съдържа повече пречки отколкото стимули за нейното развитие, свързани с неоптималните процедури и правна уредба, не може да се очаква, че местният бизнес ще има възможност да инвестира в по-екологични обекти, предвид също и репутационните влияния върху правните институти.	Затрудняването на работата на компетентните органи вследствие от наличие на многобройни процедури отнемачи от административната експертиза

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

	<p>работата на съда, респ. ще увеличи необходимостта от допълнителни ресурси извън планираните за провеждане на административните производства. В същото време обаче увеличеният брой административни или съдебни производства ще затруднят достъпа до ефективни правни средства за защита на засегнатите субекти.</p> <p>3. Необоснованото включване в обхвата на уредбата на излишни или установено неработещи разпоредби би могло да доведе до влошено и затруднено прилагане на закона, без да бъде отчетена натрупаната практика.</p>		<p>поради необходимостта от непрекъснато изпълнение на закона може да доведе до липсата на целенасочен капацитет, свързан с изпълнението на задължението на държавата по механизма за солидарност и съответно лишаването от възможност да се позовава на обстоятелствата за криза, форсмажор или инструментализиране.</p>
<p>Вариант 3: „Балансиран подход“</p>	<p>1. Положително икономическо въздействие, което се изразява в оптимизиране на рисковете за икономиката чрез подходящи и достатъчни законови мерки, които да регулират материалните условия за приемане.</p> <p>2. Желано въздействие със социално-икономически характер е регламентирането на условията за събиране на семейства и достъпът до материални условия за приемане на засегнатите лица.</p> <p>3. Със създаването на национални мерки за прилагане на институтите <i>събиране на семейства</i> и <i>временна закрила</i> се създава правна гаранция за правата на участниците в процедурите и база за поддържане на съответните статистически данни като основа за планиране и прогнозиране на административна тежест и разходи.</p>	<p>Когато средата, в която системата функционира съдържа необходимите регулации и оптималния брой процедури и правна уредба, може да се очаква, че местният бизнес ще има възможност да инвестира в по-екологични обекти, предвид също и положителните репутационни влияния върху правните институти.</p>	<p>Подходящо адресиране и адекватно разпределение на функциите на компетентните органи, респ. гаранции относно ефективният достъп до правни средства за защита на засегнатите лица</p>

5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1:

<p>Проблем 1:</p>	<p>Вариант 1: „Без действие“</p>
--------------------------	---

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за международната закрила

Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест
<i>Ниска</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>
<i>Средна</i>				
<i>Висока</i>				

При избора на вариант 1 не се очаква въздействие върху целите на Пакта за ограничаване на вторичните движения чрез третиране на кандидатите за международна закрила сравнено с това в другите държави членки. Не се отчита допълнителна гаранция за защита на правата им, нито осигуряване предвидимост на административните решения. При този вариант не се въвеждат никакви нови изисквания и по тази причина ефектът от съществуващата регулаторна тежест трудно ще бъде анализиран.

<i>Проблем 1:</i>	<i>Вариант 2: „Максимално широк обхват и стриктна регулация“</i>			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест
<i>Ниска</i>				
<i>Средна</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	
<i>Висока</i>				<i>X</i>

При избора на Вариант 2, предвид значително разширения обхват на обществени отношения, предмет на стриктна регулация, се очаква прекомерно завишаване на регулаторната тежест с поставяне на твърде амбициозни цели в кратки срокове и без да е извършен необходимия подробен и задълбочен анализ на последиците. Въведените изисквания, макар да съответстват на предвидените в европейската правна уредба дискреции, не гарантират адекватна и пропорционална защита на всички кандидати за международна закрила и нямат добавена стойност към прозрачността и предвидимостта на административните решения.

<i>Проблем 1</i>	<i>Вариант 3: „Балансиран подход“</i>			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за международната закрила

	одна закрила			
<i>Ниска</i>				
<i>Средна</i>	X		X	X
<i>Висока</i>		X		

Изборът на Вариант 3 осигурява максимален баланс между заложените в Директивата цели и националните такива. Наблюдава се оптимално въздействие върху регулаторната тежест, което кореспондира с европейските изисквания, без да ги надхвърля. Гарантира се необходимата прозрачност и предвидимост по отношение на административните решения, като едновременно с това се осигуряват гъвкавост и възможност за ефективно адаптиране на участниците в процедурите към новия режим. В допълнение, при този вариант се намаляват рисковете за свръхнатоварване на системата за убежище.

Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 2:

Проблем 2:	Вариант 1: „Без действие“			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест
<i>Ниска</i>	X	X	X	X
<i>Средна</i>				
<i>Висока</i>				

При избора на Вариант 1 няма да бъдат предприети никакви действия за адресиране на констатираните несъвършенства и непълноти в действащото законодателство по отношение на правомощията на органа, компетентен да се произнася по молбите за международна закрила, както и няма да бъдат адресирани нужните разпоредби, които осигуряват приключването на административното производство в срок. Следователно няма да има промяна в регулаторната тежест, нито изискване за предвиждане на допълнителни разходи за дейността. В същото време обаче няма да бъдат осигурени необходимите гаранции за защита на кандидатите, няма да бъдат въведени установените европейски стандарти за тяхното справедливо третиране и респ. да бъдат ограничени вторичните движения в Съюза.

Проблем 2:	Вариант 2:
------------	------------

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

	<i>„Максимално широк обхват и стриктна регулация“</i>			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест
<i>Ниска</i>				
<i>Средна</i>				<i>X</i>
<i>Висока</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	

При Вариант 2 се предвижда детайлно разписване на всички разпоредби от Пакта, които изискват държавата да гарантира, че решаващият орган притежава необходимите ресурси и материална инфраструктура да упражнява правомощията си.

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. В този вариант се предвижда и определянето на рамка, която да осигури, 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. В съдържанието към проблем 2 са изложени подробности относно връзката с други закони на предлаганото реструктуриране на агенцията, описание на това как се предвижда да бъде организирана работата в правоприемника на ДАБ, техническото и ресурсното му обезпечаване, подхода за уреждане на правоотношенията със служителите и организацията по създаването и администрирането на електронните системи за управление на дейността и съответните регистри.

<i>Проблем 2:</i>	Вариант 3: <i>„Балансиран подход“</i>			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест
<i>Ниска</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда</i>

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за международната закрила

	<i>а към проблем 2.</i>			<i>към проблем 2.</i>
<i>Средна</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда а към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>
<i>Висока</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда а към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>	<i>Не е приложим и не се разглежда към проблем 2.</i>

Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 3

<i>Проблем 3:</i>	Вариант 1: „Без действие“			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна родна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест
<i>Ниска</i>	X	X	X	X
<i>Средна</i>				
<i>Висока</i>				

При избор на Варианта 1 в националното законодателство няма да бъдат предвидени мерки, свързани със справедливото третиране на заявителите за събиране на семейство и лицата с временна закрила. При липса на правен режим няма как да бъде осигурена прозрачност и предвидимост на решенията. В допълнение, няма да бъде въведен ред за ефективна правна защита пред съд. При този вариант не се очаква никакво въздействие в посока увеличаване на регулаторната тежест, но заедно с това и националните норми няма да бъдат хармонизирани с тези на другите държави членки.

<i>Проблем 3:</i>	Вариант 2: „Максимално широк обхват и стриктна регулация“			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за международната закрила

	на кандидатите за международна закрила	решенията на административния орган		
<i>Ниска</i>				
<i>Средна</i>	<i>X</i>		<i>X</i>	
<i>Висока</i>		<i>X</i>		<i>X</i>

При Вариант 2 се предвижда детайлно разписване на всички разпоредби, уреждащи събирането на семейството и временната закрила, включително и допълване с мерки и ограничения, които надхвърлят възможностите за произнасяне от компетентния орган. За да бъдат предвидени такива допълнителни мерки, следва да бъде отчетен и риска от натовареност на системата за убежище, както и адекватният капацитет за прием на основата на тяхната полезност и необходимост, за да не бъде прекомерно и ненужно завишена административната или регулаторна тежест. Макар отразяването в проектозакона на целия набор дискреции на европейските актове да води до хармонизиране на уредбата, множеството неотстранени пропуски и недостатъци в съществуващия режим би довело до увеличаване на регулаторната тежест поради свърхрегулации и липса на ясен механизъм за вземане на решения.

<i>Проблем 3:</i>	Вариант 3: „Балансиран подход“			
Вероятност въздействието да се прояви	Допълнителна гаранция за защита на кандидатите за международна закрила	Повишена прозрачност и предвидимост по отношение на решенията на административния орган	Хармонизиране на правната уредба с тази в другите държави членки	Увеличаване на регулаторната тежест
<i>Ниска</i>				
<i>Средна</i>			<i>X</i>	<i>X</i>
<i>Висока</i>	<i>X</i>	<i>X</i>		

При Вариант 3 се наблюдава по-малка регулаторна тежест и същевременно съобразяване с всички задължителни изисквания на европейското законодателство. При този вариант ангажираността на системата за убежище е ограничена до критериите и изискванията, които съответстват на европейските актове, но с необходимите референции към националното законодателство. Фокусът на дейността е върху изискванията за интегриране и достъпа до материални условия за приемане.

5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

А) Вариантите, които се предлагат са следните:

Вариант 0 – „Без действие”

При избор на този вариант в националното законодателство няма да бъдат предприети мерки по въвеждането на Директива (ЕС) 2024/1346, и няма да бъдат въведени национални механизми за прилагане на регламентите от Пакта. Това би означавало неизпълнение на задълженията, произтичащи от законодателството на ЕС, което би формирало основание за предприемане на съответните правни действия съгласно член 258 от ДФЕС. Правните актове от Пакта изискват да се създадат законови гаранции за ограничаване вторичните движения в Съюза, като спрямо кандидатите за международна закрила бъдат прилагани сравними правни модели и основания за упражняване на правата и изпълнение на задълженията, за да бъдат те третирани по еднакъв начин във всички държави членки.

При този вариант не се очаква подобряване на осведомеността на кандидатите за международна закрила, в т.ч. не подпомага процеса по вземането на решения по техните молби и не се очаква национален принос към функционирането на ОЕСУ.

При избор на **Вариант 0** не се очаква съществено изменение в правомощията на органа, който взема решение по молбите за международна закрила и не се предвижда положително въздействие върху доверието към института международна закрила, нито положително въздействие върху обществения ред и сигурност.

Вариант 1 – 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.

При избор на този вариант 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.

С оглед на изложените мотиви за двата варианта (за предприемане на мерки или за липсата на такива), 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.

Предлаган вариант на действие: Предлага се използването на Вариант 1 - приемане на Закон за международната закрила. 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 достатъчно 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 жизнени 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 жизнени 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 ще 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.

Мерки свързани с въвеждане в националното законодателство на изискванията на Директива (ЕС) 2024/1346 и съответните регламенти от Пакта.

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.

Вариант 0 - „Без действие”

Ползи: Ползи не са идентифицирани. Привидното „спестяване на допълнителни административни разходи“ от въвеждането на нови регулаторни режими и изисквания по отношение на института международна закрила и заинтересованите лица ще се изрази в несъответствие с общеевропейските изисквания и невъзможност държавата да участва равноправно във функционирането на ОЕСУ.

Разходи: При този вариант националната правна уредба няма да съответства на разпоредбите на Пакта с оглед защитата на кандидатите.

Вариант 1 - Приемане на Закон за международната закрила

Ползи: 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 закона от страна на съответните органи и международни организации.

Разходи: 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 който 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 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.

Предлаган вариант на действие: Предлага се използването на Вариант 1 - Приемане на Закон за международната закрила. За постановяване на решение по молба за международна закрила няма да бъдат събирани държавни такси. 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 вознаграждения; 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.

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.

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.

Б. Анализ на въздействията на вариантите.

Процесът на анализ на въздействията на разработените в рамките на оценката на въздействие варианти преминава през определена последователност от стъпки, както следва:

1. идентифициране на потенциалните въздействия на избраните за анализ варианти;

2. отграничаване на онези въздействия, които е вероятно да бъдат значителни и
3. задълбочено оценяване на значителните въздействия на вариантите.

Очакваната значимост на въздействията на вариантите е преценена от гледна точка на въздействията на Вариант 0, който е представен във формата на разработен базисен сценарий, спрямо който е проектирано и съпоставено въздействието на предлагания вариант за действие – Вариант 1 - **Приемане на Закон за международната закрила.**

1. Анализ на въздействията на Вариант 0.

1.1. Икономически въздействия

Несъответствията между различните национални режими възпрепятстват функционирането на ОЕСУ като цяло, което се отразява пряко на приноса за разпределянето на финансирането на икономиката, макроикономическата среда, социалните системи и доверието към института международна закрила.

Вариант 0 не се очаква да окаже положително влияние върху изброените по-горе параметри. При Вариант 0 се очаква силно негативно въздействие по отношение на информирането и защитата на кандидатите.

1.2. Социални въздействия

Текущите практики и действащата национална правна уредба в областта на международната закрила създават условия за ограничаване функционирането на решаващия орган, така че да допринесе за развитието на ОЕСУ.

Вариант 0 не се очаква да окаже влияние върху демографското развитие, заетостта, условията на труд, стандартите за качеството на работата, социалното включване и социалната закрила, правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управление, обществено здраве, сигурността и обществения ред и културата, имайки предвид отношенията, които се регулират със законопроекта.

1.3 Екологични въздействия

Когато средата, в която бизнесът функционира съдържа повече пречки отколкото стимули за развитие на бизнеса, свързани с неоптималните процедури и правна уредба, не може да се очаква, че при ниско доверие в законовите институти бизнесът ще има възможност да инвестира в по-екологични алтернативи.

2. Анализ на въздействията на Вариант 1.

1.1.Икономически въздействия

Вариант 1 предвижда постигане на хармонизирана с правилата на ЕС национална правна рамка, което ще допринесе за повишаване на правната сигурност в тези обществени отношения.

Сближаването на правилата в целия ЕС в дългосрочен план ще насърчи икономическия растеж, свързан с доверието в системата на убежището. Положителното въздействие върху конкурентоспособността на икономиката на ЕС, в най-общ смисъл би довело до нови възможности на пазара на труда при функционално минимизиране на вторичните движения в Съюза и гаранции за упражняване на труд, съгласно закона. Пазара на труда ще се ползва от нови възможности за осигуряване на заетост. Регистрацията на кандидатите като лица търсещи работа ще им позволи да се интегрират на ранен етап на процедурата за международна закрила

2.2. Социални въздействия

Насърчаването на икономическия растеж и конкурентоспособността на националния пазар на труда, които се съдържат като възможности при Вариант 1 са предпоставки за положително социално въздействие. Насърчаването на икономическия растеж и конкурентоспособността биха имали положително пряко или непряко

отношение върху заетостта, условията на труд, стандартите за качеството на работата. Вариант 1 не би се отразил негативно върху правото на добра администрация, достъп до правосъдие или управление, а би спомогнал за ефективността им.

Очаква се Вариант 1 да окаже положително влияние върху, социалното включване и социалната закрила, правото на неприкосновеност на личния живот, обществено здраве, сигурност и обществен ред и култура. Кандидатите, на които е предоставен достъп до пазара на труда ще се ползват с равно третиране като българските граждани, по отношение на:

1. условията за заетост, включително минималната възраст за наемане на работа, и условията на труд, включително заплащането и уволнението, работното време, отпуските и почивните дни, както и изискванията във връзка със здравето и безопасността на работното място;

2. свободата на сдружаване, на принадлежност и на членство в организация, която представлява работниците или служителите, или в организация, чиито членове упражняват определена професия, включително ползите, които предоставят тези организации, без да се засягат обществения ред и обществената сигурност;

3. образованието и професионалното обучение, включително курсове за обучение за усъвършенстване на уменията, практически професионален опит и услуги за професионално ориентиране;

4. признаването на дипломи, свидетелства и други удостоверения за формална квалификация в съответствие с приложимите процедури за признаване на чуждестранни квалификации; и

5. достъпа до подходящи схеми за оценка, валидиране и признаване на резултатите от предходно обучение и опит на кандидатите.

Кандидатите, които имат достъп до пазара на труда няма да имат право:

1. да участват в управлението на органи, уредени от публичното право, и да заемат публични длъжности, по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията.

2. на безвъзмездни средства и заеми, свързани с образованието и професионалното обучение и плащането на такси по отношение на достъпа до университетско образование или образование след средното образование;

3. на образование и професионално обучение, когато те не се предоставят в рамките на съществуващ трудов договор, включително когато те се предоставят за целите на насърчаването на заетостта.

2.3. Екологични въздействия

Вариант 1 е единственият от анализиранияте варианти в рамките на този доклад, който съдържа едновременно потенциала да насърчи доверието към законовите институти което ще се отрази благоприятно на инвестициите и бизнеса.

Не се очаква Вариант 1 да окаже негативно екологично влияние.

5.4. Административна тежест

Законопроектът не създава административна тежест върху кандидатите за международна закрила нито върху лицата с временна закрила или тази тежест върху тях е минимална и изцяло зависеща от личното им поведение. Тяхното основно задължение е да остават на разположение на компетентните органи.

В случая законопроектът разглежда обществени отношения, в чиято основа са състрадателност и съпричастност от страна на държавата към уязвимото положение, в което се намират кандидатите за международна закрила или лицата с временна закрила.

По тази причина такива лица са освободени от задължението да заплатят държавна такса за разглеждане на молбите им за международна закрила или за извършване на регистрацията им. В отговор на това, държавата, чрез законопроекта, ще е освободена от задължението си да събира държавни такси за постановяване на съответните индивидуални административни актове. Нещо повече, законопроектът изрично задължава административният орган да води всяко производство с дължимата добросъвестност, в кратък срок и без при това да изисква несъразмерно количество или ненужни документи от кандидатите за международна закрила или от лицата с временна закрила.

Кандидатите за международна закрила имат основно задължение да остават на разположение на компетентните органи за целите на производствата и да предоставят информация (еднократно или при поискване в хода на лично интервю) относно бежанската си история, самоличност, граждански статус. Върху тях няма друга административна тежест. Напротив, държавата чрез своите административни органи носи тежестта да информира кандидатите на всеки етап от производствата и на език, който те разбират за правата, задълженията им, последиците от поведението им, правните средства за защита, с които те разполагат. За държавата е тежестта да мотивира актовете, които издава, да разяснява съдържанието им на кандидатите, както и да им съдейства по повод изпълнение на техни задължения. Държавата носи отговорност за всеки незаконосъобразен акт, както и отговорност да предоставя на кандидатите материалните условия на приемане, включително месечни помощи в пари. Върху държавата е тежестта да докаже наличието на изключващи международната закрила на конкретен кандидат предпоставки, за да отхвърли съответната молба.

Така възприетата законодателна рамка има за цел единствено да ограничи вторичните движения в Съюза, като основната тежест за постигането на тази цел се възлага на държавата и нейните административни структури.

Създаване на нови регулаторни режими, услуги и регистри и въздействие върху съществуващи режими, услуги и регистри

Новата уредба въвежда 35 нововъзникнали процеси към проблем 1, както и 8 нововъзникнали процеси към проблем 3. Тези процеси са резултат от допълнителни регулации към обществени отношения касаещи ОЕСУ. В рамките на този регулаторен режим, решаващият орган ще се ползва от редица правомощия в това число да се произнася по молбите за международна закрила, да отнема международна закрила, да извършва оценки на обстоятелствата относно личното положение на кандидата, да координира съгласувателни и уведомителни режими с други органи на власт, да взема обосновани решения въз основа на становища от специализираните органи по национална сигурност, да взема решения относно специалните нужди за приемане или специалните процедурни гаранции, да издава актове за задържане, да налага алтернативни на задържането мерки, да участва в процедурите за определяне на компетентната държава членка, да води участието на държавата в механизмите за солидарност, да възлага мултидисциплинарни оценки на възрастта, да реагира при настъпването на форсмажорни или кризисни ситуации, да регистрира молби, заявления, жалби, сигнали, да се произнася относно събирането със семейства, да участва в процесите по приемане на лица с временна закрила, да дава становища, да предлага решения на правителството, да поддържа връзки с държавите членки, международните организации и ЕС. За тази цел, решаващият орган има задължението да води регистри за своята дейност, да прилага електронни системи за управление, да предоставя

информация на лица, други органи на власт, международни организации и ЕС. По посочените причини се предвижда подробна уредба на правомощията и взаимодействието между различните административни органи. Новата уредба се привежда в съответствие с добрите практики и в съдебната система. Отражава също и поне 6 решения на Съда, които ще доведат до сближаване с националните практики на държавите членки.

Нововъзникналите процеси ще доведат до съответните административни разходи, които разходи следва да могат да бъдат поети от бюджета на решаващия орган.

5.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)

Не е приложимо

5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни

Остойността на разходите и ползите върху заинтересованите лица от въвеждане на новата уредба се затруднява значително от различни фактори и най-вече от:

- Отсъствието на множество от институтите, предложени като възможност по директивата, от сега действащия режим – напр. всички изброени по-горе нововъзникнали процеси и режими включително прилагането на процедурата на границата, обвързването на материалните условия на приемане с наличието на достатъчно средства у кандидатите, прилагането на алтернативни на задържането мерки, прилагането на електронни модели за управление на дейността, участието в механизмите за солидарност на ЕС.

Предвид горепосоченото и при отчитане на потенциалните качествени и количествени ползи и разходи от въвеждане на уредба, ползите и разходите за заинтересованите лица са описани качествено чрез индикация в раздела за вариантите на действие, включително за това доколко всеки от вариантите на действие е вероятно да окаже въздействие върху разходите и ползите на всяка от категориите заинтересовани страни спрямо моментното състояние, поради липсата на функциониращи съществуващи модели.

С оглед на това, че всеки от вариантите на действие, предоставя възможност за разрешаване на конкретен проблем чрез избора на една или друга опция и дискреция, предвидени в Пакта, но в своята цялост тези варианти на действие очертават цялостен подход при транспониране на Директивата и при предприемане на мерки за прилагане на регламентите, следващият анализ обобщава потенциалните ползи и разходи при избора на всеки от описаните варианти за действие: Вариант 1, Вариант 2 и Вариант 3.

За илюстриране на изводите от анализа, направен по отделните проблеми:

<i>Проблем 1</i>			
	<i>Вариант „Без действие“</i>	<i>Вариант 2:</i>	<i>Вариант 3:</i>

<i>Кандидати за международна закрила</i>	<i>Разходи: ↑↑</i> <i>Ползи: ↓</i>	<i>Разходи: ≈</i> <i>Ползи: ↑</i>	<i>Разходи: ≈</i> <i>Ползи: ↑↑</i>
<i>Публични органи</i>	<i>Разходи: ↑↑↑</i> <i>Ползи: ↓↓↓</i>	<i>Разходи: ↑↑</i> <i>Ползи: ↑↑↑</i>	<i>Разходи: ↑</i> <i>Ползи: ↑↑↑</i>

<i>Проблем 2</i>			
	<i>Вариант „Без действие“:</i>	<i>Вариант 2:</i>	<i>Вариант 3:</i>
<i>Кандидати за международна закрила</i>	<i>Разходи: ↑↑</i> <i>Ползи: ↓</i>	<i>Разходи: ≈</i> <i>Ползи: ↑</i>	<i>Не приложим.</i>
<i>Публични органи</i>	<i>Разходи: ↑↑↑</i> <i>Ползи: ↓↓↓</i>	<i>Разходи: ↑↑</i> <i>Ползи: ↑↑↑</i>	<i>Не приложим.</i>

<i>Проблем 3</i>			
	<i>Вариант „Без действие“:</i>	<i>Вариант 2:</i>	<i>Вариант 3:</i>
<i>Заявители за събиране на семейства и лица, ползващи временна закрила</i>	<i>Разходи: ↑↑</i> <i>Ползи: ↓</i>	<i>Разходи: ≈</i> <i>Ползи: ↑</i>	<i>Разходи: ≈</i> <i>Ползи: ↑↑</i>
<i>Публични органи</i>	<i>Разходи: ↑↑↑</i> <i>Ползи: ↓↓↓</i>	<i>Разходи: ↑↑</i> <i>Ползи: ↑↑↑</i>	<i>Разходи: ↑</i> <i>Ползи: ↑↑↑</i>

Разходите и ползите са оценени по фокус ориентиран към ефектите от целия режим върху Съюза. За публичните органи, които носят основната тежест (регулаторна и административна) по прилагане на новия режим, законосъобразно въведен с оглед да бъде постигната целта на Пакта, разходите се очаква да бъдат съответно компенсирани от механизмите за солидарност. При такъв фокус ползите се очаква да надхвърлят разходите, като към ползите се отчитат и положителните репутационни индикатори за страната. За лицата, посочени по-горе, различни от публичните органи, новият режим не се очаква да окаже допълнителна административна или регулаторна тежест. Напротив, Пактът е предвидил съответните буфери по отношение на правата им, като е ограничил административните органи да изискват несъразмерни по количество или ненужни документи. Отделно е предвиден и защитен механизъм, съгласно който е осигурено, че такива лица ще имат достъп до ефективни правни средства за защита, винаги когато техни права биват ограничавани по силата на административно решение, без при това такива лица да са обвързани със задължението за заплащане на държавни такси.

6. Сравняване на вариантите

6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия по проблем 1

Проблем 1. Създаване на правна рамка, която да съответства на разпоредбите на Директива (ЕС) 2024/1346 и да прави възможно прилагането на регламентите от Пакта.

Проблем 1	Вариант 1 „Без действие“	Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“	Вариант 3 „Балансиран подход“
Отрицателни въздействия	<ul style="list-style-type: none"> - неспазване на ангажиментите на страната, произтичащи от членството ѝ в ЕС; - липсата на предвидените по директивата условия за приемане; - няма да бъдат предприети необходимите мерки, които да направят възможно прилагането на регламентите; - в т.ч. няма да бъдат разпределени функциите между органите на власт и няма да бъде адекватно осигурено участието на държавата в механизмите за солидарност. 	<ul style="list-style-type: none"> - прекомерно завишаване на регулаторната тежест с поставяне на твърде амбициозни цели в кратки срокове, което да окаже нежелан ефект върху решенията на административните органи; 	<ul style="list-style-type: none"> - по-високи организационни и административни разходи за част от заинтересованите лица, които обаче се очаква да бъдат компенсирани съответно по механизмите на ЕС, включително чрез положителни репутационни ефекти; - въвеждането на нов режим се очаква да има положителен ефект върху ограничаване на вторичните движения и сигурността и обществения ред;
Положителни въздействия	<ul style="list-style-type: none"> - не се идентифицират; 	<ul style="list-style-type: none"> - стриктните и ограничаващи регулации могат да имат ефект, съизмерим с ефекта от хармонизирана с актовете на ЕС уредба, но да водят до свръхнатовареност на системата или до липса на подходящ синхрон с други разпоредби на национален закон. В този смисъл положителните въздействия няма как да имат превес. 	<ul style="list-style-type: none"> - осигурява приемлива степен на гъвкавост и възможност за адаптиране на участниците към промените, като запазва оптимално въздействие върху регулаторната тежест, кореспондиращо с европейските изисквания;

6.1.1. Сравняване на изследваните варианти по проблем 1

Проблем 1	Вариант 1 „Без действие“	Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“	Вариант 3 „Балансиран подход“
Ефективност			

Минимизиране на вторичните движения в Съюза чрез съизмерими и синхронизиран и условия на приемане и административни процедури във всички държави членки	--	+	+
Допълнителни гаранции за защита на кандидатите	--	+	++
Повишени прозрачност и предвидимост по отношение на административните решения	--	+	+
Ефикасност	--	+/-	+
Съгласуваност	Не. Значителен компромис	Да. Значителен компромис	Да. Оптимизиран компромис
Риск за прилагане	Важни рискове	Непренебрежими рискове	Оптимизирани рискове

6.1.1.1. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант по проблем 1

При Вариант 1 няма да бъде въведен режим, с който да бъдат постигнати заложените в европейското законодателство цели за ограничаване на вторичните движения в Съюза чрез съпоставими условия за приемане във всички държави членки и чрез синхронизирани административни процедури. Същевременно кандидатите за международна закрила в страната няма да могат да се ползват от установяването и прилагането на общоевропейски стандарт за тяхната защита. От друга страна, при този вариант местното законодателство ще се отдалечи значително от правните стандарти на ЕС, което не е от естество да разреши Проблем 1, а съществуващите значителните разлики в нивото на националната система за убежище и ОЕСУ ще се задълбочи. В тази връзка, Вариант 1 се оценява като очевидно неприемлив.

При Вариант 2, предвид значително разширения обхват на обществени отношения, предмет на стриктна регулация, се очаква прекомерно завишаване на натовареността на националната система с поставяне на твърде амбициозни цели в кратки срокове, без да е извършен необходимия целенасочен и задълбочен анализ на последиците. Въведените изисквания в този вариант няма да гарантират ефективния принос на държавата за постигане на целите на Пакта. Още повече, включването в новата уредба на всички опции и дискреции, предоставени от европейските актове, носи риск за утежняване адаптирането на участниците в процедурите към новия режим. Следователно този вариант създава непренебрежим по степен риск от постигане на ефект, обратен на целения, а именно невъзможност да бъде отговорено с устойчиви решения.

Изборът на Вариант 3 осигурява оптимизиран баланс между заложените в Пакта цели и националните такива. При този вариант българското законодателство ще бъде приведено в съответствие със значителна част от дискрециите в европейските актове, което ще позволи да бъдат вземани устойчиви административни решения и ще гарантира на кандидатите за международна закрила ефективен достъп до правни средства за защита. Това ще повиши доверието в законовите институти и ще бъде постигнат значителен принос на държавата към целите на Пакта. Същевременно Вариант 3 осигурява най-голяма степен на гъвкавост, възможност за ефективно адаптиране на заинтересованите страни към новите промени, което не изключва риск за дългосрочно адаптиране на прилагането, както и вземането на недостатъчно обосновани решения. Изборът на Вариант 3 е от естество да осигури по-добри резултати от Вариант 2, тъй като е фокусиран основно върху защитата на кандидатите, без при това такава защита да оказва нежелани въздействия върху сигурността и обществения ред. Гарантира се необходимата прозрачност и предвидимост по отношение на взетите решения. При този вариант се наблюдава също така оптимизирано въздействие върху регулаторната тежест, което кореспондира с европейските изисквания, без да ги надхвърля. Последното означава, че Вариант 3 предполага по-висока административна тежест за държавните органи вместо за кандидатите, което е неизбежно следствие от повишеното ниво на сложност на правната уредба и едновременно с това необходимо условие за разрешаване на Проблем 1.

6.2. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия по проблем 2

Проблем 2 Осигуряване изпълнението на закона.

Проблем 2	Вариант 1 „Без действие“	Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“	Вариант 3 „Балансиран подход“
Отрицателни въздействия	<ul style="list-style-type: none"> - липсата на национален модел за участие в механизмите за солидарност на ЕС съгласно регламентите; - няма да бъдат предприети необходимите мерки, които да направят възможно упражняването на всички правомощия на административния орган, произтичащи от новия режим на Пакта; - в т.ч. няма да бъдат 	<ul style="list-style-type: none"> - съобразяването на всички изисквания от Пакта относно функционирането на добре подготвена административна структура, която да има на разположение достатъчно финансови и човешки ресурси, за да упражнява своята дейност не се очаква да породи значими отрицателни въздействия. 	Не е приложимо.

<p>Положителни въздействия</p>	<p>разпределени функциите между органите на власт адекватно; - няма да бъде осигурено провеждането на процедурата на границата в съкратените срокове, зададени от съответния регламент като общи за съда и за административния орган, т. е. ще липсва норма, която да разпределя тези срокове между двете фази.</p> <p>- не се идентифицират;</p>	<p>- съобразяването на всички изисквания от Пакта относно функционирането на добре подготвена административна структура, която да има на разположение достатъчно финансови и човешки ресурси, за да упражнява своята дейност, ще доведе до допълнителни гаранции, допринасящи за доброто функциониране на ОЕСУ. - въвеждането на силен решаващ орган по молбите за международна закрила се очаква да има положителен ефект върху ограничаване на вторичните движения и сигурността и обществения ред;</p>	<p>Не е приложимо.</p>
---------------------------------------	---	---	------------------------

6.2.2. Сравняване на изследваните варианти по проблем 2

Проблем 2	Вариант 1 „Без действие“	Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация	Вариант 3 „Балансиран подход“
<p>Ефективност</p> <p>Минимизиране на вторичните движения в Съюза чрез съизмерими и синхронизирани условия на приемане и административни и процедури във</p>	<p>--</p>	<p>+</p>	<p>Не е приложимо.</p>

всички държави членки			
Допълнителни гаранции за защита на кандидатите	- -	+	Не е приложимо.
Повишени прозрачност и предвидимост по отношение на административните решения	- -	+	Не е приложимо.
Ефикасност	- -	+	Не е приложимо.
Съгласуваност	Не. Значителен компромис	Да. Компромиси не се идентифицират.	Не е приложимо.
Риск за прилагане	Важни рискове	Оптимизирани рискове	Не е приложимо.

6.2.2.2 Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант по проблем 2

При избор на Вариант 1 в националното законодателство няма да бъдат предвидени норми относно вземането на решения в условията на изцяло нов режим, за чието прилагане решаващият орган да разполага с необходимите ресурси. Наличието на допълнителни правомощия и необходимостта те да бъдат ефективно и ефикасно упражнявани е пряко свързано със справедливото третиране на кандидатите за международна закрила и повишаване на тяхната информираност в рамките на административните процедури. Дори да бъде направен опит за прилагане на регламентите, такива, каквито са, без да бъдат създадени необходимите структури за тяхното изпълнение и без необходимите национални механизми за взаимодействие – това прилагане няма да бъде ефективно заради липсата на адресираност и невъзможността да бъдат припознати съответните административни органи, в чиято компетентност е вероятно да попада съответният процес. В такава хипотеза няма да бъдат завишени гаранциите и за кандидатите. При този вариант не се очаква дължимото въздействие в посока надеждност на взетите административни решения, които да допринесат за функционирането на ОЕСУ.

При Вариант 2 в законопроекта ще бъдат включени всички разпоредби, които регламентират мерки по осигуряване на по-висока защита на кандидатите, посредством добре функциониращ административен орган. Положително въздействие в тази посока се очаква в резултат от предвиждане на мярката за администриране на самостоятелен бюджет за дейностите на администрацията, която подпомага решаващия орган по молбите за международна закрила. Този орган функционира в условията на увеличен обем на информация, която трябва да се предоставя на кандидатите за повишаване на тяхната информираност. Последното би оказало благоприятно въздействие също така и за повишаване на интеграционните процеси при кандидатите и тяхното включване в общественения живот. В сравнение с Вариант 1, при настоящия се наблюдава съобразяване с всички изисквания на Пакта по отношение на организацията на дейността и обучението и квалификацията и материалните ресурси на административната структура в областта

на международната закрила. Следователно Вариант 2 постига целите на Пакта в частта относно административния капацитет.

6.3. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия по проблем 3

Проблем 3 Необходимост от усъвършенстване на съществуващия нормативен режим на базата на минали практики

Проблем 3	Вариант 1 „Без действие“	Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“	Вариант 3 „Балансиран подход“
Отрицателни въздействия	<ul style="list-style-type: none"> - липсата на предвидените по директивите условия за събиране на семейства и временна закрила като част от новия закон ще доведе до празнота в националната уредба; - няма да бъдат предприети необходимите мерки, които да направят възможно прилагането на съответните европейски актове; - в т.ч. няма да бъдат отстранени установените недостатъци на съществуващата уредба особено предвид факта, че в нея не са отразени всички епизоди от живота, съгласно приложимата директива . 	<ul style="list-style-type: none"> - прекомерно завишаване на регулаторната тежест с поставяне на твърде амбициозни цели в кратки срокове, което да окаже нежелан ефект върху решенията на административните органи. 	<ul style="list-style-type: none"> - по-високи организационни и административни разходи за част от заинтересованите лица, които обаче се очаква да бъдат компенсирани съответно по механизмите на ЕС, включително чрез положителни репутационни ефекти; - въвеждането на нов режим се очаква да има положителен ефект върху ограничаване на вторичните движения и сигурността и обществения ред.
Положителни въздействия	<ul style="list-style-type: none"> - не се идентифицират. 	<ul style="list-style-type: none"> - макар и отчетени всички епизоди от живота стриктните и ограничаващите ги регулации могат да имат ефект, съизмерим с ефекта от хармонизирана с актовете на ЕС уредба, но да водят до свръхнатовареност на системата или до липса на подходящ синхрон с други разпоредби на национален закон. В този смисъл положителните въздействия няма как да имат превес. 	<ul style="list-style-type: none"> - осигурява приемлива степен на гъвкавост и възможност за адаптиране на участниците към промените, като запазва оптимално въздействие върху регулаторната тежест, кореспондиращо с европейските изисквания.

6.3.2. Сравняване на изследваните варианти по проблем 3

Проблем 3	Вариант 1 „Без действие“	Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“	Вариант 3 „Балансиран подход“
Ефективност			

Допълнителни гаранции за интегрирането на заявителите за събиране на семейства, членовете на техните семейства, съответно - постигане целите на института временна закрила с фокус към преодоляване на натовареността на системата за убежище	--	+	+
Допълнителни гаранции за защита на кандидатите	--	+	++
Повишени прозрачност и предвидимост по отношение на административните решения	--	+	+
Ефикасност	--	+/-	+
Съгласуваност	Не. Значителен компромис	Да. Значителен компромис	Да. Оптимизиран компромис
Риск за прилагане	Важни рискове	Непренебрежими рискове	Оптимизирани рискове

6.3.2.2 Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант по проблем 3

При Вариант 1 няма да бъде въведен режим, с който да бъдат постигнати заложените в европейското законодателство цели относно правото на събиране със семейство и правата по временната закрила.

Същевременно заявителите и лицата с временна закрила няма да могат да се ползват от установяването и прилагането на общоевропейски стандарт за техните права. От друга страна, при този вариант местното законодателство ще се отдалечи значително от правните стандарти на ЕС, което не е от естество да разреши Проблем 1, а съществуващите значителните разлики в нивото на националната система за убежище и ОЕСУ ще се задълбочи. В тази връзка, Вариант 1 се оценява като очевидно неприемлив.

При Вариант 2, предвид значително разширения обхват на обществени отношения, предмет на стриктна регулация, се очаква прекомерно завишаване на натовареността на националната система с поставяне на твърде амбициозни цели в кратки срокове, без да е извършен необходимия целенасочен и задълбочен анализ на последиците. Въведените изисквания в този вариант няма да гарантират ефективния достъп до права. Още повече, неотчитането на минали практики и включването в новата уредба на всички опции и дискреции, предоставени от европейските актове, носи риск за утежняване адаптирането на участниците в процедурите към новия режим. Следователно този вариант създава непренебрежим по степен риск от постигане на ефект, обратен на целения, а именно невъзможност да бъде отговорено с устойчиви решения.

Изборът на Вариант 3 осигурява оптимизиран баланс между европейските тенденции и националните такива. При този вариант българското законодателство ще бъде приведено в съответствие със значителна част от дискрециите в европейските актове, което ще позволи да бъдат вземани устойчиви административни решения и ще гарантира ефективен достъп до правни средства за защита. Това ще повиши доверието в законовите институти и ще бъдат постигнати тенденции в други държави. Същевременно Вариант 3 осигурява най-голяма степен на гъвкавост, възможност за ефективно адаптиране на заинтересованите страни към новите промени, което не изключва необходимостта от време за адаптиране на прилагането. Изборът на Вариант 3 е от естество да осигури по-добри резултати от Вариант 2, тъй като е фокусиран основно върху нормалното функциониране на системата за убежище. Гарантира се необходимата прозрачност и предвидимост по отношение на взетите решения. При този вариант се наблюдава също така оптимизирано въздействие върху регулаторната тежест, което кореспондира с европейските изисквания, без да ги надхвърля. Последното означава, че Вариант 3 предполага по-висока административна тежест за държавните органи вместо за кандидатите, което е неизбежно следствие от повишеното ниво на сложност на правната уредба и едновременно с това необходимо условие за разрешаване на Проблем 1.

7. Препоръчителен вариант

Въз основа на сравнението на вариантите, извършено в Раздел 6, и посочените в него предимства и недостатъци на идентифицираните варианти за разрешаване на проблемите, дефинирани в Раздел 4, и при отчитане на особеностите и нивото на развитие на националната система за убежище следва да се заключи, че Вариант 3 по проблеми 1 и 3, а вариант 2 по проблем 2, са най-подходящи за постигане на целите на съответните европейски актове. Поради това законопроектът ще бъде изготвен въз основа на решенията за използване на националните опции и дискреции, предложени в тези варианти.

8. Обществени консултации

През първата половина на 2023 г. в резултат на усилията на Шведското председателство за постигане на напредък в преговорите по Пакта за миграция и убежище се провеждат дискусии на техническо и стратегическо ниво, с фокус Регламентът за управление на убежището и миграцията (РУУМ) и Регламентът за общите процедури за убежище (Процедурния регламент). В рамките на Шведското председателство се провеждат и триалози по Регламентата за Скрининг и Регламентата за

Евродак. Целта на преговорите и дискусиите е била приемане на всички законодателни актове от Пакета „Убежище“ до края на законодателния цикъл през 2024 година.

На заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи през декември 2022 г. министрите се съгласяват Шведското председателство на Съвета да продължи работата на техническо ниво и да инкорпорира елементите от Концепцията на Чешкото председателство за баланс между отговорност и солидарност в законодателните предложения.

Дискусиите от началото на 2023 г. са проведени в рамките на редица заседания на работна група „Убежище“, Съветници правосъдие и вътрешни работи по въпросите на убежището и Стратегически комитет за миграция, граници и убежище (СКИФА) по проекта на РУУМ и проекта на Процедурния регламент. Водещ принцип в работата на Шведското председателството е установяването на баланс между отговорността и солидарността, както и установяването на система, която е предвидима, практически приложима и опростена.

През месец февруари 2023 г. Европейският съвет е призовал Съветът да ускори работата по Пакта и да спазва графика, установен с Пътната карта за преговори по Пакта, подписана между Франция, Чехия, Швеция, Испания и Белгия, като ротационни председателства на Съвета на ЕС, и Европейския парламент. Междувременно Европейският парламент е приел своите позиции по проектоактовете от пакета „Убежище“.

По Пактът за миграция и убежище е постигнато съгласие между Съвета на ЕС, Парламента и Европейската комисия през декември 2023 г. Целта на Пакта е установяването на общ подход към миграцията и убежището, който се основава на солидарност, отговорност и зачитане на човешките права.

В съобщение от 23.09.2020 г. „Ново начало в областта на миграцията: Изграждане на доверие и постигане на нов баланс между отговорност и солидарност“ е посочено, че „Европейската комисия предлага нов Пакт за миграцията и убежището, който обхваща всички различни елементи, необходими за всеобхватен европейски подход към миграцията.“

„... След консултации на широка основа и честна и цялостна оценка на ситуацията Комисията предлага да бъде усъвършенствана цялата система. Това включва разглеждането на начини за подобряване на сътрудничеството с държавите на произход и транзит, гарантирането на ефикасни процедури, успешното интегриране на бежанците и връщането на онези, които нямат право да останат. Нито едно решение само по себе си не може да удовлетвори всички стани по всички аспекти. Но като работи в единодействие, ЕС може да намери общо решение.“

„...Днешните предложения са в изпълнение на ангажимента за нов Пакт за миграцията и убежището, който председателят на Комисията Урсула фон дер Лайен поема в своите политически насоки. В основата на Пакта стоят задълбочени консултации с Европейския парламент, с всички държави членки, гражданското общество, социалните партньори и в него е постигнат баланс, който отчита техните гледни точки.“

РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И СЪБИРАНЕ НА ЕКСПЕРТНИ ЗНАНИЯ НА НИВО ЕС

•Консултации със заинтересованите страни

Със съобщението си от 6 април 2016 г. „Към реформа на общата европейска система за убежище и укрепване на законни начини за достъп до Европа“ Комисията даде началото на широки дебати. След приемането му са обменени мнения по инициативите, предложени в съобщението, както в Европейския парламент (в комисията

LIBE на 21 април 2016 г.), така и в Съвета. По съобщението са проведени задълбочени дискусии и между социалните партньори, специализираните НПО, междууправителствените организации и други заинтересовани страни.

През май 2016 г. Комисията е провела консултации с държавите членки и други заинтересовани страни (включително НПО и международни организации, като ВКБООН) по основните си идеи за реформата, изложени в документ за обсъждане. През юни 2016 г. Комисията неофициално са обменени мнения с Европейския парламент. Всички страни, участвали в консултациите, имали възможност да представят писмени коментари. Основният резултат от целенасочените консултации със заинтересованите страни може да бъде обобщен, както следва:

–Допълнително хармонизиране на условията на приемане в ЕС: Повечето държави членки изразиха подкрепа за допълнителното хармонизиране на условията на приемане в ЕС. Сред другите страни, които участваха в консултациите, някои заинтересовани страни, включително някои представители на Европейския парламент, изразиха обаче опасения, че допълнителното хармонизиране може да доведе до нежелано занижаване на стандартите за приемане, и изтъкнаха необходимостта от спазване на основните права и международните задължения. Всички заинтересовани страни бяха съгласни, че държавите членки трябва да могат да предоставят на кандидатите по-благоприятни условия в сравнение с условията, предвидени в Директивата за условията на приемане. Едно от конкретните отбелязани предизвикателства е неяснотата на понятието „достоеен стандарт на живот“, използвано в Директивата за условията на приемане. В това отношение оперативните стандарти и показателите за условията на приемане в ЕС, които ЕАСО започна да разработва по инициатива на Комисията, получават широка подкрепа. Такава подкрепа получава и необходимостта от допълнително наблюдение, прилагане и планиране на действия в случай на непредвидени ситуации.

–Намаляване на свързаните с приемането стимули за вторични движения: Държавите членки като цяло подкрепят идеята за по-хармонизиран подход към мерките, като например ограничения на свободата на движение на кандидатите, за да се гарантира, че кандидатите остават на разположение на органите и не се укриват. Въпреки че няколко държави членки се съгласяват, че предоставянето на материални условия на приемане следва да бъде подчинено на условието кандидатът да остане в държавата членка, в която той има задължението да се намира, държавите членки имат различаващи се позиции по отношение на това дали материалните условия на приемане следва в определени случаи да се предоставят само в натура. Други заинтересовани страни, включително някои представители на Европейския парламент, поставят под въпрос полезността на тези мерки и изразиха мнение, че стимулите за кандидатите да останат ще бъдат по-ефективен начин за постигане на същата цел (събиране на членовете на семейството на едно място, достъп до пазара на труда и т.н.).

–Подобряване на изгледите на кандидатите за интегриране: Повечето заинтересовани страни, включително държавите членки и представителите на Европейския парламент, се съгласяват, че ще е полезно да се преразгледа разпоредбата на Директивата за условията на приемане относно условията за достъп на кандидатите до пазара на труда като начин за подобряване на изгледите за интегриране на кандидатите. Според няколко заинтересовани страни хармонизирането и съкращаването на сроковете за достъп до пазара на труда са важни, но ефектите от тях не трябва да се надценяват, тъй като други пречки пред ефективния достъп са значителни (включително признаването на квалификациите, и по-специално за кандидатите, които не разполагат с документи).

–Референтна стойност на ЕС за определяне на размера на финансовата помощ, оказвана на кандидатите: Повечето заинтересовани страни изразяват колебание по отношение на въвеждането на референтна стойност на ЕС за определяне на размера на финансовата помощ, оказвана на кандидатите. Тази възможност бе обаче обмислена задълбочено. Заключено е, че не е възможно да бъде въведена такава обща референтна стойност, главно поради това, че: а) повечето държави членки не предоставят материални условия на приемане единствено посредством финансова помощ, тъй като предпочитат да предоставят условия на приемане в натура или чрез комбинация от финансова помощ и помощи в натура, и б) финансовата помощ, понастоящем предоставяна на кандидатите, в повечето случаи е много под всички разгледани референтни стойности или прагове (праг на риска от изпадане в бедност, праг на сериозни материални лишения и праг на минималния доход). Хармонизирането на нивата на помощта следователно ще доведе до увеличаване на размера на помощта в много държави членки, в някои случаи значително, и по-специално в държавите членки с вече сравнително голям размер на помощта, и може в някои случаи да доведе до благоприятно третиране на кандидатите в сравнение с гражданите на държавите членки, които живеят в нищета или се намират по друг начин в неравностойно икономическо положение.

•Събиране и използване на експертни знания

На Агенцията в областта на убежището е възложено да разработи оперативни стандарти и показатели за условията на приемане. Предлага се държавите членки да вземат тези оперативни стандарти и показатели под внимание при въвеждането на съответните механизми, за да се гарантират необходимите насоки, наблюдение и контрол на условията им на приемане. С цел разработване на оперативните стандарти и на показателите Агенцията в областта на убежището проведе през пролетта на 2016 г. инициатива за отбелязване на условията на приемане, в рамките на която държавите членки предоставиха подробна информация за подхода си към предоставянето на условия на приемане. Изготвеният вследствие на инициативата доклад, за съставянето на който предоставиха информация 26 държави членки и асоциирани държави, бе използван при изготвянето на настоящото предложение. Съответните резултати, посочени в доклада, могат да бъдат обобщени, както следва:

–Допълнително хармонизиране на условията на приемане в ЕС: Определението за „материални условия на приемане“ се различава значително в държавите членки — в някои държави членки то е доста ограничено, докато в други то е много по-широко обхватно от определението, предвидено в Директивата за условията на приемане, и включва и предмети за хигиена. Повечето държави членки предоставят комбинация от различни форми материални условия на приемане, като например помощ в натура и финансова помощ/бонусе. В някои държави членки материалните условия на приемане се предоставят само в натура. Начините на предоставяне на материални условия на приемане се различават в зависимост от това какво се предоставя (жилище, храна, облекло и т.н.) или на кого се предоставят материалните условия на приемане (кандидати със специални потребности за приемане и етап на процедурата за предоставяне на убежище).

–Намаляване на свързаните с приемането стимули за вторични движения: Повечето държави членки не ограничават движенията на кандидатите до рамките на определени зони, а им разрешават да се движат свободно в рамките на своята територия. Няколко държави членки обаче определят конкретно място за пребиваване на кандидатите — по принцип, за да организират системата си за приемане. Те обикновено вземат под внимание броя на лицата, социалното и икономическото положение,

капацитета на центровете за приемане и потребностите на отделните кандидати. Повечето държави членки подчиняват предоставянето на материални условия на приемане на условието кандидатите да пребивават на определено място, обикновено, като предоставят материални условия на приемане само в центровете за приемане. Държавите членки също така често използват задължения за свързване с компетентните органи, за да наблюдават местонахождението на кандидатите. Тези задължения за свързване с компетентните органи се използват както когато кандидатите пребивават в предвиден за целта център за приемане, така и когато имат частно жилище. Практиките и основанията за ограничаване или отнемане на материалните условия на приемане също се различават значително в различните държави членки. Едно от най-честите основания за ограничаване или отнемане на условията на приемане е, че кандидатът е напуснал мястото си на пребиваване.

–Подобряване на изгледите на кандидатите за интегриране: Почти всички държави членки дават на кандидатите достъп до пазара на труда по време на процедурата за предоставяне на убежище. Сроктът, след който се дава достъп до заетост, обаче се различава съществено в различните държави членки (от максимум месец в някои държави членки до след девет месеца в други). Повечето държави членки не прилагат специални ограничения на достъпа на кандидатите до пазара на труда. Само няколко държави членки провеждат допитване до участниците на пазара на труда.

Освен това, след приемането през 2013 г. на Директивата за условията на приемане, Комисията организира няколко срещи на комитета за връзка, за да обсъди с експерти на държавите членки предизвикателствата, пред които държавите членки са изправени, що се отнася до транспонирането и прилагането на Директивата. Заключениета, до които бе стигнато в рамките на срещите с комитета за връзка, също бяха използвани при изготвянето на настоящото предложение.

(вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465>)

Подходящи форми на консултации на национално ниво

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.

(вж. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_20_1706)

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.

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.

Със своя Заповед № Р-34 от 20.02.2025 г. министър-председателят създаде междуведомствена работна група, с участници от ДАБ, Администрацията на Министерския съвет, Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Министерството на електронното управление, Министерството на образованието и науката, Министерството на младежта и спорта, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на икономиката и индустрията, Министерството на земеделието и храните, Министерство на труда и

социалната политика, Министерството на отбраната, Министерството на транспорта и съобщенията, Министерството на здравеопазването, Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавната агенция за закрила на детето, Институцията на Омбудсмана, Агенцията по заетостта, Агенцията за социалното подпомагане, Националното бюро за правна помощ. Задачата на работната група беше да изготви проект на нов закон в областта на убежището, с оглед осигуряване на прилагането на Пакта.

В рамките на проведеното заседание на междуведомствената работна група на 07.11.2025 г. беше представен изготвения законопроект.

По законопроекта принос изразиха представителите на:

- Дирекция „Правна“ в Администрацията на Министерския съвет;
- Министерството на правосъдието;
- ГДГП и ДМ -Министерство на вътрешните работи;
- Министерството на електронното управление;
- Министерството на труда и социалната политика;
- Министерството на регионалното развитие и благоустройството;
- Министерството на образованието и науката;
- Държавна агенция „Национална сигурност“;
- Държавна агенция за закрила на детето;
- Агенцията по заетостта ;
- Агенцията за социално подпомагане;
- Националното бюро за правна помощ;
- Институцията на Омбудсмана;

Представителите на Министерството на транспорта и съобщенията информираха, че нямат бележки по законопроекта.

По законопроекта за международната закрила се проведеха и допълнителни обсъждания с Уницеф, ВКБООН, БЧК, които изпратиха и писмени предложения.

По законопроекта е представено и становище и от Висшия адвокатски съвет.

Кратко описание на приносите на институциите е предоставено съгласно приложената таблица.

Някои от получените становища си противоречат. Например:

- относно провеждането на скрининг представителите на МВР (и представителите на АСП) възразяват разпоредби относно скрининга да се съдържат в Закона за международната закрила (ЗМЗ), докато представителите на ДАНС смятат обратното, тъй като иначе няма да бъде ясно къде ще се урежда както скрининга, така и процедурата на границата с цел връщане. Представителите на МОН смятат, че липсата на правна уредба по отношение на провеждането на процедурите по скрининг на граждани на трети държави или лицата без гражданство и процедурите на граница с цел връщане ще доведе до невъзможност на органите за защита на обществения ред и националната сигурност да извършват законово определените си дейности. (бел. ДАБ – изпратеният на двете ведомства законопроект всъщност урежда само насочванията към двете процедури за международната закрила след проведен скрининг по реда на ЗЧРБ; глава пета на законопроекта изрично реферира към конкретния закон).

- по отношение на преценката на висшия интерес на детето, УНИЦЕФ смята, че преценката следва да се извършва съгласно Закона за закрила на детето от водещия случая социален работник в отдел „Закрила на детето“ към съответната дирекция „Социално подпомагане“ на база на изготвената мултидисциплинарна оценка на риска и нужди на детето, докато представителите на МТСП са изразили становище в обратния смисъл.

относно специалните места за настаняване на деца, които са обособени в някои от центровете за провеждане на производството за международна закрила – според представителите на МТСП те не следва да отговарят на условията за настаняване в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа, съгласно чл. 26 от ЗЗДет. Центровете за международна закрила и социалните и интегрираните здравно-социални услуги за резидентна грижа се регулират от различни закони, имат различни целеви групи и продължителност на ползване; Центровете за международна закрила следва да бъдат предназначени за деца-кандидати. Обратното предложение е изразено от представителите на УНИЦЕФ, според които центровете за резидентна грижа трябва да имат предимство при настаняването на деца в производство.

Относно представителството, представителите на АСП считат, че представителството на децата не може да бъде възлагано на социалните работници от ОЗД (дори и временно) поради това, че нормативната уредба овластява отделите „Закрила на детето“ да извършват независим мониторинг, докато УНИЦЕФ смята, че временните представители следва да бъдат от ОЗД.

Поради необходимостта от бързина, предвид краткия срок за влизане в сила на законопроекта и огромния обем от различни по характера си предложения обхващащи всички аспекти на обществените отношения, съобразно посоченото в таблицата, основателните предложения ще бъдат взети предвид при изготвянето на окончателните текстове на проекта на закон, заедно с обосновка за неприетите бележки.

Повече от препоръките на ВКБООН и БЧК ще бъдат съобразени в законопроекта.

В заключение, за избор на препоръчания вариант на действие, а именно разработване на проект на нов закон са възприети решения на заинтересовани страни, основната от които е Министерския съвет (аргумент от чл. 24, ал.2, точки 3 и 4 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието). Проектът на закона, който се предлага е резултат от изпълнение на решение № 883 на Министерския съвет от 19 декември 2024 година за организиране изработването на изцяло нов закон в областта на убежището, който правителството да внесе за приемане от парламента. За тази цел 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.

Отделно, в рамките на анализите провеждани в изпълнение на тази задача беше ангажиран НСМГУИ към Стратегическата работна група „Управление на миграцията и убежището“, който като консултативен орган създаде съответните работни групи и им възложи съответните задачи (аргумент от чл. 24, ал.2, точки 3 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието).

Така както е посочвано последователно в този доклад, мнението на заинтересованите страни е периодично, многократно и последователно изразявано, като приносът им е отразяван и отчитан в хода на работата по анализа и законопроекта – вж. приложената таблица. В тази връзка е подходящо да се формира заключение, че повечето от изброените модели за консултиране в чл. 24 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието са приложени, например принос от консултативни органи по т. 3 на ал. 2, срещи със заинтересовани страни по т. 4, всички други подходящи форми съгласно спецификата на проекта по т. 8. В тази връзка категорично поддържа позицията, че съществена част от Пакта представляват регламентите, които в този случай са шест основни и поне два субсидиарни. Регламентите като директно приложими актове са част от националния закон и тяхното прилагане не може да бъде податливо на обществени влияния, бизнес интереси или

каквато и да е друга форма на лобизъм. В отделните варианти на действия по-горе подробно е разгледано кои от дискрециите на държавата, съгласно регламентите, не са възприети от проектозакона и подробно е аргументирано защо това е избраният подход. Както е изложено, правата на кандидатите са защитени по силата на самите регламенти, като кандидатите имат едно единствено задължение – да спазват закона и да останат на разположение на компетентните органи. Това прави задачата на държавата да защити обществения ред и сигурност в условията на съпричастност и грижа за преследвани от режимите в собствените си държави хора, особено отговорна – модел на поведение неповлиян от мнението на бизнеса, неправителствените организации и каквито и да са лобистки центрове на влияние.

Консултации със заинтересованите страни ще бъдат извършени и в рамките на обществените консултации съгласно чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове.

9. Последваща оценка на въздействието

В срок до 5 години след влизане в сила на новия закон следва да бъде извършена последваща оценка на въздействието, съгласно изискването на чл. 34 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. Оценката на въздействието се извършва със собствени ресурси на Агенцията за международна закрила без възлагане на външни организации.

10. Източници

- *Закон за нормативните актове*
- *Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието*
- *Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието - (РМС № 728 от 2019 г.)*
- *Съдебна практика*

11. Приложения

1. Заповед № Р-34 от 20.02.2025 г. на министър-председателят;
2. Таблица с отразяване накратко на приносите;
3. Паметна бележка от проведени консултации по проекта на Закон за международната закрила.
4. Решение № 883 от 19 декември 2024 година на Министерският съвет относно Плана за изпълнение в Република България на Пакта на Европейския съюз за миграцията и убежището.