

Образецът на резюме на цялостна
предварителна оценка на въздействието
влиза в сила от 01 януари 2021 г.

РЕЗЮМЕ НА ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Институция:

Държавна агенция за бежанците при
Министерския съвет

Нормативен акт:

Закон за международната закрила

Период на извършване на оценката:

От юни 2024г. до ноември 2025 г.

Национално Европейско

Национално и европейско

Международно

От какво ниво възниква необходимостта от предприемане на действието?

Лице за контакт:

Елена Миткова

Милена Димитрова

Телефон и ел. поща:

02/4215241

e-mail: Elena.Mitkova@saref.government.bg

0888359477

e-mail: Milena.Dimitrova@saref.government.bg

1. Проблеми, цели и варианти на действие

1.1. Проблем/проблеми за решаване:

Във въвеждащата част на доклада за цялостната предварителна оценка на въздействието (доклада) на проекта на Закон за международната закрила са формулирани тези относно избрания подход по отношение на структурирането на законопроекта, наименованието му, и основните въздействия върху взетите решения. Основната цел на законопроекта е да отрази в националния закон, по подходящ начин, Пактът за миграцията и убежището (Пактът) на ЕС, който е в сила от 12 юни 2024 г. Пактът включва десет документа от вторичното законодателство – една директива и девет регламенти, посочени в доклада. Пактът ще отмени, считано от 12 юни 2026 г., действащите директиви и един регламент в областта на убежището. Съгласно задължението по чл. 35 от директивата държавите следва да нотифицират националните си мерки по новия режим до 12 юни 2026 г. Законопроектът за международната закрила транспонира директивата и въвежда националните мерки, които да направят възможно прилагането на шест от регламентите. Останалите регламенти въвеждат режим, който попада в общата компетентност на друг орган на изпълнителната власт, тъй като касаят установяването на самоличност и процедурите по връщане и извеждане на чужденци. Предлаганият законопроект ще отмени действащия Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), считано от 12 юни 2026 г. Мотивите относно необходимостта от нов закон са подробно изложени в доклада.

Във въвеждащата част на доклада са изложени още предизвикателствата на ниво ЕС в областта на убежището, които имат свои специфични проявления в България. В този раздел са дефинирани и

конкретните проблеми за решаване на ниво ЕС, довели до приемането на Пакта. В тази връзка са посочени и проблемите, които се решават на национално ниво с възприемането на новия европейски режим в областта на убежището. Посочено е също как идентифицираните въпроси са решени както на ниво ЕС, така и на национално ниво, а именно съответните текстове, които се предлагат да бъдат предмет на уредба в националния закон.

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.:

„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“

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

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 неподвижна и ненадеждна система за убежище.

В допълнение, доколкото в съществуващия ЗУБ са транспонирани и две други директиви, извън обхвата на Пакта, и доколкото продължаваме да бъдем обвързани от такива директиви, законопроектът съдържа разпоредби в съответствие и с тези директиви, като отчита и минали практики. Тези две директиви са свързани с правото на събиране на семейство и временната закрила, така както са посочени в доклада. На базата на изложеното са формулирани три основни проблема.

В доклада подробно са изложени заинтересованите страни за прилагане на новия режим, сред които са кандидатите за международна закрила, държавни органи, структури на международни организации, структури на ЕС, съдебни органи, организации, чиято дейност се основава на закон, граждани, правозащитни организации. Приносът на заинтересованите страни е и съществен елемент от процеса на въздействието, особено за целите на обществените консултации съгласно чл. 24 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, отразено по подходящ начин в съответната част на доклада.

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.

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.

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 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.

Предвиден е и ефективен достъп до процедурите и дейността на решаващия орган по силата на европейски механизми за мониторинг, включително от страна на ВКБООН, Омбудсмана, Агенцията в областта на убежището, което ще има положителен ефект върху системата за убежище и ще осигури значителни гаранции за защитата на кандидатите при прилагане на общоевропейски стандарти.

Законопроектът създава правни основания за вземане на решения относно участието на държавата в механизмите за солидарност на Европейския съюз, установява законово правомощия за снемане на биометрични данни и посочва компетентните органи за това в различните процедури.

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

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

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

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

В допълнение се решават и следните въпроси:

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

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

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

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

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

- кандидатите нямат право да бъдат настанявани на избрано от тях място;
- свободното им движение може да бъде ограничено, за да се обезпечи задължението на кандидатите да остават на разположение за целите на производството;
- материалните условия за приемане са обвързани с действителното пребиваване на кандидатите в обектите, където са настанени - за тази цел материалните условия за приемане могат да бъдат ограничавани до размера на основните жизнени потребности, в случаите, когато кандидатите не пребивават в тези обекти.
- с материалните условия на приемане и медицинските грижи се осигурява подходящ стандарт на живот на всеки кандидат, такъв че да бъде възможна неговата прехрана, защитата на физическото и психическото му здраве и зачитането на правата му.
- материалните условия на приемане се предоставят, когато кандидатите не разполагат с достатъчно средства, за да имат подходящ стандарт на живот.

Гарантирането на тези принципи е осигурено с материални норми, които уреждат критериите за вземане на решение за ограничаване на материалните условия за приемане, органите, които вземат решенията, изискванията относно специалните потребности за приемане, условията за налагане на алтернативните на задържането мерки, конкурентността на актовете, критериите за оценка на риска от укриване, прилагане на институтите „необходност“ 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.

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.

Общо 20 броя основни процеси са идентифицирани по глава четвърта.

Как е осигурено прилагането на регламентите от Пакта

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

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

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

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

Провеждането на задължителна процедура на границата представлява непренебрежим принос към ограничаване и контролиране на вторичните движения в Съюза. Законопроектът установява национални правила относно разглеждането и произнасянето по молби за международна закрила на границата в кратки срокове. Приложен е гъвкав подход за оценка на молбите на границата, който позволява пренасочване към обща процедура при определени обстоятелства и при условие, че

кандидатът не попада в задължителните основания за процедура на границата. В същото време 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.

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.

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 С 758/24 [Alace] и С 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);

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

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

Правото на достъп до ефективни средства за защита на кандидата е обезпечено и с предвидените ясни ангажименти на съда да се произнесе относно законосъобразността на задържането, когато бъде сезиран, като това произнасяне следва да бъде при условията и в кратките срокове на закона, възприети от директивата. В чл. 11, параграф 3 директивата посочва, че когато съдебният контрол не е приключил в срок от 21 дни от началото на съответните процедури, съответния кандидат се освобождава незабавно. Ето защо произнасянето на съда в тази времева рамка е основополагащ фактор не само за правата на кандидата, но и за правната сигурност от действията на административния орган. Непроизнасянето от съда прехвърля риска за ефектите от взетите решения върху административния орган, особено когато за кандидата има съществени причини да се смята, че представлява заплаха за националната сигурност. За сравнение от такива решения биха били засегнати кандидати, които са настанени в помещения от затворен тип, като за 2024 г. общо 75 лица са били настанени в помещение от затворен тип към ДАБ поради наличие на основания по реда на чл. 45б от действащия ЗУБ – лица, които представляват заплаха за обществеността 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.

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.“ (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)

Общо 36 броя основни процеси са идентифицирани по глави седма и осма от законопроекта.

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.¹

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.

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 преодолен единствено чрез правилата на предлагания закон, доколкото изрични текстове на директивата и съответните регламенти от Пакта изискват това.

Такива правомощия са предвидени в глава втора на законопроекта и се обособяват в няколко основни групи:

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

¹ Директива (ЕС) 2024/1346 чл. 33 Персонал и средства, Регламент (ЕС) 2024/1348 чл. 4, параграфи 7 и 8, Регламент (ЕС) 2024/1351 съображение 8 от преамбюла.

- оперативни (свързани с участието му в други национални процедури чрез изразяване на становища или формиране на позиции).

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).

Идентифицирани са 75 основни процеси, произтичащи от законопроекта, които са релевантни за функциите на председателя на агенцията. Заедно с въпросите на солидарността те налагат 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.

Предвидени нови функции

Общо 45 нови процеси/функции са идентифицирани сред посочените по-горе 75 основни произтичащи от законопроекта 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 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;
 - ✓ 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 хуманитарния 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, здравноосигурителния 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 ползвачи 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 реферирането 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. Подробеност 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 релеватна 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 ангажименти, 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 ангажименти, 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 техния 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 реструктуриране, 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.

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 правоприемника на ДАБ

Работата в правоприемника 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. Като част от 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. Стремежът 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 общественения ред определят условия и ред, при които чужденците могат да влизат, да пребивават и да напускат Република България.

Освен това, Министерския 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 Министерския 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 и др. 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 разноси 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 централите 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 централите 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 централите 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 центровете с цел обезпечаване на приема и процедурата, в това число и за двата нови териториални центровете.

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 остойностявания 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 Устройствения 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 модернизирани 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*“ хибридната 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 чужденец 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. По данни на ОИСР в обзора относно миграционните процеси за 2025 г., посочен по-горе, за Европа се посочва следното: „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...

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

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 е и съображение 47 от решение на Съда по дело С-550/16. Изводът, който се формира е, 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 чуденците 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.

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

Ползване на права от временна закрила

Няколко затруднения възникнаха при прилагане на действащия режим относно временната закрила. Тези затруднения лесно бяха индикирани поради обстоятелство, че решенията относно временната закрила се вземаха в условия на реално действие и прилагане на този институт. Липсата на законова уредба съдържаща правно основание за конкурентост на вземаните решения с оглед приоритизирането на един от двата института - временна или международна закрила, създаваше неясна правна среда и криеше рискове за накърняване правото на лице с временна закрила да потърси международна закрила. В същото време липсата на такава законова уредба поставяше административния орган в несигурно положение относно устойчивостта и ефекта на вземаните решения, което лесно можеше да доведе до риск за постигане целта на Директива 2001/55/ЕО. Целта на директивата е добре изведена от Върховния административен съд, който се позовава на чл. 2, буква „а" от Директивата, съгласно който „временна закрила" означава процедура, която има характер на изключителна мярка и цели, в случай на масово навлизане или заплаха от масово навлизане на разселени лица от трети страни, които не могат да се завърнат в страната по произход, предоставяне на незабавна и временна закрила, особено когато съществува също и опасност системата за убежище да изпадне в невъзможност да разгледа всички искания, без това да доведе до неблагоприятни последици за нейното ефективно функциониране, като тази изключителна мярка се предприема в интерес на горепосочените засегнати лица и на други лица, търсещи закрила.

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

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

Временен оперативен орган

Към Министерския съвет е предложено да функционира временен оперативен орган, който да взема решенията 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 относно 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 прекратяване 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.

1.1. Кратко опишете проблема/проблемите и причините за неговото/тяхното възникване. По възможност посочете числови стойности.

1.2. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

1.3. Посочете защо действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема/проблемите.

1.4. Посочете задължителните действия, които произтичат от нормативни актове от по-висока степен или от такива от правото на ЕС.

1.5. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

1.2. 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.

- 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 преодолени 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 преодолени празноти в законодателството с цел избягване на двойни процедури съобразно опита от прилагане на режима в реални условия.

Посочете определените цели за решаване на проблема/проблемите, по възможно най-конкретен и измерим начин, включително индикативен график за тяхното постигане. Целите е необходимо да са насочени към решаването на проблема/проблемите и да съответстват на действащите стратегически документи.

1.3. Варианти за действие:

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.

1.3.1. По проблем 1:

Вариант 1, „Без действие“:

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.

Съгласно чл. 35 от директивата: „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.

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 останат 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.

Изборът на този вариант би довел до риск от липсата на адресираност на разпоредбите на регламентите към 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.

-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.

Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“

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.

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.

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 създава риск такива определени кандидати да бъдат поставени в по-благоприятно положение от това на българските граждани (аргумент от съображение 5бсл. от преамбюла на директивата) или други кандидати и би довело до липса на гаранции относно самоличността на такива чужди граждани.

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.

Вариант 3 „Балансиран подход“

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.

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 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.

- 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.

Посочете изследваните варианти, включително алтернативи на предприемането на нормативна промяна.

1.3.2. По проблем 2:

Вариант 1, „Без действие“:

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.

Съгласно чл. 35 от директивата: „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.

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. 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.

-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 произтича 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.

Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“

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.

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.

Вариант 3 „Балансиран подход“

Не е приложимо.

** При повече от един поставен проблем мултиплицирайте раздел 1.3.1.*

1.3.3. По проблем 3:

Вариант 1 „Без действие“:

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.

Изборът на този вариант ще доведе до риск от липса на уредба относно временната закрила и семействата.

Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“

Събиране на семейства

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 междувременно практика.

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;

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

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.

Ако бъдат възприети понятията *събиране на семейства* и *семеини връзки* 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.

Временна закрила

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.

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.

Вариант 3 „Балансиран подход“

Събиране на семейства

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.

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.

- 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.

С невъзприемането на понятията *събиране на семейства* и *семеини връзки* 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.

Временна закрила

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.

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.

2. Препоръчителен вариант

2.1. По проблем 1:

Вариант 3 „Балансиран подход“

Описание:

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.

Положителни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

- осигурява приемлива степен на гъвкавост и възможност за адаптиране на участниците към промените, като запазва оптимално въздействие върху регулаторната тежест, кореспондиращо с европейските изисквания;

- положително икономическо въздействие, което се изразява в оптимизиране рискове за икономиката чрез законови мерки за 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.

-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.

- 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.

Отрицателни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

- 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;

Специфични въздействия в тригодишна перспектива:

- **Въздействия върху малките и средните предприятия:** Не са идентифицирани.
- **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.

Посочете промяната в административната тежест за заинтересованите страни.

Посочете дали се създават нови регулаторни режими или регистри, както и дали се засягат съществуващи регулаторни режими и регистри.

Посочете дали предложението надхвърля минималните изисквания за административна тежест на ЕС.

Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант:

- 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.

Посочете възможните рискове от прилагането на препоръчителния вариант, които са различни от отрицателните въздействия, например възникване на съдебни спорове и др.

2.2. По проблем 2:

Вариант 2 „Максимално широк обхват и стриктна регулация“

Описание:

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 обществения 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.

Положителни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

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.
2. Спазването на европейското законодателство в частта за функциониране 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.
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.

Отрицателни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

- 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.

Специфични въздействия в тригодишна перспектива:

- **Въздействия върху малките и средните предприятия:** Не са идентифицирани.

*Посочете дали има микро-, малки или средни предприятия, които са изключени от новите правила, въведени с предложението.
Посочете разпределението на разходите между микро-, малките и средните предприятия.*

- **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. Отразява 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.

Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант:

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 необходимостта за адаптиране на практиките и взетите решения към новия режим.

2.3. По проблем 3:

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.

Положителни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

1. Положително икономическо въздействие, което се изразява в оптимизиране рисковете за икономиката чрез подходящи и достатъчни законови мерки, които да регулират материалните условия за приемане.

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.
3. Със създаването на национални мерки за прилагане на институтите *събиране на семейства* и *временна закрила* 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.

Отрицателни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

- 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

Специфични въздействия в тригодишна перспектива:

- **Въздействия върху малките и средните предприятия:** Не са идентифицирани.

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. Отразява 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.

Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант:

Средносрочно адаптиране на участниците в производствата към промените в режима, в резултат на което съществува риск за устойчивостта на вземаните административни решения.

** При повече от един поставен проблем мултиплицирайте раздел 2.1.*

3. Разходи и ползи от вариантите за действие

Варианти за действие:	Общи годишни разходи	Общи годишни ползи
<p>Препоръчителен вариант: Предлаган вариант на действие: Предлага се използването на следния Вариант - 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</p>	<p>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</p>	<p>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.</p>

<p>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.</p> <p>Предлага се по бюджета на агенцията да се администрират следните приходи от юрисконсултски възнаграждения; ресурси от финансовия принос на държави при прилагане на механизмите за солидарност в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1351 и Регламент (ЕС) 2024/1350; ресурси от от други източници и дейности, разрешени със закон.</p> <p>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.</p> <p>С правилника ще се определят и правила относно планирането на средства за съдебни разноси 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.</p> <p>По бюджета на агенцията ще се планират и ресурси за участието на държавата в механизмите за солидарност в съответствие с Регламент (ЕС)</p>	<p>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.</p>	
--	--	--

2024/1351 и Регламент (ЕС) 2024/1350.		
Вариант „ Без действие “:	При този вариант националната правна уредба няма да съответства на разпоредбите на Пакта с оглед защитата на кандидатите.	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 общоевропейските изисквания и невъзможност държавата да участва равноправно във функционирането на ОЕСУ.
<i>Опишете качествено и количествено всички значителни разходи и ползи на годишна база и коя от заинтересованите страни ще ги понесе. Използвайте приблизителни цифри и диапазони, включително парични разходи (в лв.).</i>		
<p style="text-align: center;">Резюме на предлагания закон</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>		

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 достътъчно средства може да бъде изисквано да покриват или възстановяват направени разходи.

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

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

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

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

Решенията по молбите за международна закрила ще бъдат вземани от председателя на Агенцията за международна закрила или определени от него длъжностни лица. Агенцията за международна закрила е правопреемник 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.

4. Проведени 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 Регламента за Скрининг и Регламента 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 Пакта 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 пое 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, междуправителствените 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 квалификацията, 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 по-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. Срокът, 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;
- ГДПП 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 решенията 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.

5. Привеждане в действие и изпълнение

От коя дата предложението влиза в сила? В съответствие с чл. 35 от Директива (ЕС) 2024/1346 държавите членки се задължават да приведат в съответствие националното си законодателство и да нотифицират съответните закони, подзаконови и административни мерки преди 12 юни 2026 г.

12.06. 2026 г.
ден/ месец/ година

Коя институция ще отговаря за изпълнението на предложението и за контрола?

Контролът по изпълнението на предложението се провежда от Държавната агенция за бежанците при МС.

Име, длъжност и подпис на директора на дирекцията, отговорна за извършването на цялостната предварителна оценка на въздействието:

Име и длъжност: Яница Ряпова

Директор на дирекция „Качество на процедурата за международна закрила“

Дата: 14.01.2026 г.

Подпис:

X

Яница Ряпова

Директор на дирекция КММЗ