

МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците (обн., ДВ, бр. 54 от 2002 г.; изм. и доп., бр. 31 от 2005 г., бр. 30 от 2006 г., бр. 52 и 109 от 2007 г., бр. 82 от 2009 г., бр. 39 от 2011 г., бр. 15 и 66 от 2013 г., бр. 98 от 2014 г., бр. 80 и 101 от 2015 г., бр. 33, 97, 101 и 103 от 2016 г., бр. 17, 24, 34 и 101 от 2019 г. и бр. 89 от 2020 г., изм. ДВ. бр. 32 от 26 април 2022г.)

1. Причини, които налагат приемането на законопроекта:

Причините, които налагат приемането на Закон за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците (ЗИДЗУБ) са необходимостта от прецизиране на текстове и отстраняване на несъвършенства в отделни разпоредби на ЗУБ и въвеждането на разпоредби, които да запълнят празнотите в сега действащата законова уредба.

Основната цел на настоящия законопроект е да въведе препоръките на Европейската комисия като се оптимизира производството за международна закрила и по-специално, чрез прецизиране на основанията и правилата на провеждане на ускореното производство и привеждането им в съответствие с общностните основания, уредени в Директива 2011/95/ЕС (Квалификационна директива), както и на производствата по недопустимост на молбите за международна закрила в съответствие с общите стандарти, установени в Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива).

В резултат на пилотен проект между Република България и Европейската комисия, изпълнен в периода от м. 03 - м. 08.2023г., бе създадена работна група с представители на Дирекция „Правосъдие и вътрешен ред“ на ЕК, МВР и ДАБ-МС, която изготви концепция за необходимите законодателни изменения в ЗУБ с цел пълно транспониране на общностните стандарти за провеждане на ускорено производство в съответствие с чл.31, параграф 8 от Директива 2013/32/ЕС. Настоящият законопроект отразява тези препоръки, както и пълното транспониране на производството по допустимост, регламентирано в чл. 33, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС, понастоящем въведено единствено за производствата по последващи молби. Законопроектът урежда всички производства за допустимост, въведени в общите европейски стандарти, а именно, спрямо чужденци, които имат предоставена международна закрила в друга държава-членка на Европейския съюз; чужденци с предоставен статут на бежанец или друг вид закрила в първа държава на убежище; чужденци, идващи от трета сигурна държава; както и чужденци с последваща молба за международна закрила.

Другата цел е да се осигури въвеждането в действие на временната закрила в Република България и упражняването на гарантираните от закона права на лицата, които се ползват от нея. В тази връзка измененията и допълненията, предлагани с настоящия законопроект, са базирани на подготовения през 2022 г. от междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието законопроект, внесен от група народни представители на 24.06.2022г. със сигнатура 47-254-01-79, който не бе приет поради предсрочното прекратяване на правомощията на Народното Събрание.

Преди всичко със законопроекта общата терминология на закона се привежда в съответствие с конституционната уредба относима към областта на убежището като въвежда като родово понятие термина „убежище“ в съответствие с чл.27, ал.1 и 2 от Конституцията на Република България.

Законовите определения за субекти на закрилата досежно органите и организациите, които предоставят закрила срещу преследване и тежки посегателства на

територията на държавите на произход, се привеждат в съответствие с дефинициите на чл.7 от Директива 2011/95/ЕС (Квалификационна директива).

Сходно с допълненията на нормативната уредба, въведени през 2022-2023г. от други държави-членки на ЕС, със законопроекта се урежда правната възможност за подаване на индивидуална молба за предоставяне на хуманитарен статут от разселени лица при действието на временната закрила, както и опростени правила за разглеждането и съгласуването на тези молби с оглед на идентичните материалноправни предпоставки за предоставянето им по чл.9, ал.1, т.3 и по чл. 1а, ал. 3 от закона. Целта е да се избегне претоварване на националната система за убежище в хипотезата на подаване на индивидуални молби за предоставяне на международна закрила от разселените от Украйна лица, намиращи се на територията на Република България, след изтичането на срока на временната им закрила на 4 март 2025 г. Въвежда се също така и правната възможност за индивидуално заявление за прекратяване на ползването на предоставена временна закрила, съответно, урежда се правомощие в такава хипотеза на председателя на ДАБ-МС да прекрати временната закрила с индивидуален административен акт спрямо конкретния заявител.

Основанията за прилагане на ускорено производство и производствата по недопустимост се прецизират и транспонират в пълно съответствие с релевантните разпоредби от Директива 2013/32/ЕС (Процедурна директива), изпълнявайки препоръките на Главна дирекция „Правосъдие и вътрешен ред“ на Европейската комисия.

Част от предложените изменения и допълнения в ЗИДЗУБ се налагат за укрепване на правните гаранции за защита на правата на непридружените деца, търсеци или получили закрила, чрез допълване и прецизиране на правомощията на особените представители от Националното бюро за правна помощ като така отпадне възможността за злоупотреба с правата на децата от недобросъвестни трети лица чрез платени настоянителски или попечителски услуги по снабдяване с български лични документи, съдействие за банкови карти за лично получаване на парични средства от роднини в чужбина или от полагане на труд след навършване на 16 годишна възраст и упражняването на други права при предоставена международна закрила под формата на статут на бежанец или хуманитарен статут.

Въвеждат се понятия за „разделено дете“ и придружаващите ги лица съгласно българския обичай в съответствие с §2 от ДР на общия закон ППЗЧРБ, както правила за осъществяването на тяхното представителство и правото им на правна помощ и процесуално представителство.

По предложение на Националното бюро за правна помощ се въвежда и разграничение в правата за достъп до информация по личната преписка на чужденците, търсеци закрила в съответствие с разпоредбите на Закона за адвокатурата и Закона за защита на класифицираната информация.

Въвеждат се допълнителни изисквания към производствата по събиране на семейство в съответствие с чл.5, ал.1 и чл.7, ал.2 от Директива 2003/86/ЕО с цел тяхното оптимизиране чрез ясни срокове и правила за провеждането им на всички етапи и въвеждане на допълнителни гаранции за осигуряването от принципала на издръжка и подслон на членовете на семейството му/й на територията на Република България и гаранции против трафика и експлоатацията на жени, непълнолетни и малолетни лица.

В кръга на лицата, получили закрила, обхванати от програми за интеграция на ниво общини, место управление и местна администрация, се включват и чужденците с предоставена временна закрила, разширява възможностите за тяхното своевременно интегриране и самоиздръжка, включително чрез средства по целево финансиране от

европейски фондове (регионално развитие, човешки ресурси и др. подобни) като по този начин отпадне зависимостта и необходимостта от социално подпомагане чрез средства от държавния бюджет.

Изрично се урежда възможността регистрационната карта да удостоверява самоличността на чужденца в случаите, когато тя е безспорно установена въз основа на валиден национален документ за самоличност, издаден от официалните власти на държавата по произход. Очаква се това да създаде стимул за чужденците, търсещи закрила, да представят такива документи в оригинал, което да улесни тяхната идентификация и да ограничи възможностите за представяне под фалшива самоличност като по този начин се повишат в значителна степен гаранциите за националната сигурност и обществения ред на Република България и на територията на Европейския съюз. Въвежда се изрично в законната уредба правомощието на органите на МВР да извършват действията по регистрацията и издаването на регистрационната карта на чужденец с предоставена временна закрила въз основа на сключено споразумение с Държавната агенция за бежанците като по този начин се санират осъществените до този момент фактически действия по регистрация и издаване на регистрационни карти на разселените лица от Украйна, осъществени от органите на МВР по места. Определят се по изричен начин задължителните реквизити на регистрационната карта на чужденците с предоставена временна закрила и се урежда способа за определяне на настоящия им адрес за целите на административния контрол и достъпа до административни услуги. Съобразяват се измененията в Закона за българските лични документи относно изписването на имената в удостоверителните и личните документи на търсещите и получилите закрила лица.

В изпълнение на §15 от преамбюла на Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета на ЕС от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила във връзка с неприлагане на чл. 11 от Директива 2001/ЕО/55 на Съвета на ЕС от 20 юли 2001г., се урежда задължението на Република България да приема обратно на територията си чужденци, регистрирани в страната като ползващи се от временна закрила, които след връщане до държавата си на произход, в срока на временната закрила са влезли обратно в Европейския съюз през територията на друга държава членка. С изменение в закона се прецизира и наименованието на разрешението за прехвърляне на лице, на което е предоставена временна закрила, в съответствие с образеца по Приложение 1 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета на ЕС от 20 юли 2001г. (ОВ, бр. L 212/12 от 7 август 2001г.)

Въвежда се в задължение на Държавната агенция за бежанците да създаде и поддържа единен регистър за чужденците, търсещи или получили закрила на територията на Република България, до който да имат достъп Държавната агенция „Национална сигурност“ и единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН) с цел подобряване на обмена, консолидирането и интеграцията на информацията по административния контрол между базите данни на различните държавни органи с правомощия в тази област. Създава се възможност за достъп до определени данни в регистъра и на други държавни органи, местни и чуждестранни юридически и физически лица при условия и ред, определени от председателите на Държавната агенция за бежанците и Държавната агенция „Национална сигурност“, по силата на закон или въз основа на съдебно решение.

Създава се и законова предпоставка за приемането от МС на наредба за оценка и установяване на възраст. Приемането на такава наредба е спешно и наложително поради обстоятелството, че в мнозинството си гражданите на трети страни като цяло, и

в частност – непридружените малолетни и непълнолетни деца чужденци, влизат или пребивават на територията на Република България не по установения ред и без валидни документи за самоличност. От една страна, това пречатства ранната идентификация на непридружените деца и предприемането спрямо тях на съответните защитни мерки. От друга страна, това позволява злоупотреба с правото доколкото при липсата на адекватен механизъм за оценка на възрастта зачестяват случаите, в които пълнолетни граждани на трети страни заявяват, че са непълнолетни или малолетни, за да се възползват от гаранциите и привилегиите, предвидени в законодателството като мерки за закрила на децата. По тази причина е необходимо въвеждането на методология за мултидисциплинарна оценка на възрастта въз основата на комплекс от немедицински и медицински експертизи, за да се даде възможност на компетентните органи да вземат обосновано решение за възрастта на чужденеца, което да бъде защитимо при по-нататъшно оспорване по административен или съдебен ред.

С преходни разпоредби законопроекът въвежда необходимите изменения и допълнения и в свързаното първично законодателство, уреждащо достъпа до труд, заетост, образование, социално подпомагане и правна помощ, чрез които се създават законовите предпоставки за упражняването на прокламираните и гарантирани в ЗУБ и Директивата 2001/ЕО/55 на Съвета права на лицата под временна закрила. Предложенията за тези изменения и допълнения са постъпили от съответните ресорни ведомства – Министерство на труда и социалната политика, Министерство на правосъдието и Националното бюро за правна помощ.

Законопроектът е изготвен от междуведомствена работна група на основание Заповед № ЦУ-РД 05-500 от 07.09.2023 г. на председателя на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет, като се инкорпорират текстовете на допълненията и измененията в уредбата на временната закрила, разработени през 2022 г. от междуведомствената работна група „Нормативна уредба“ под ръководството на заместник-министъра на правосъдието на основание т.2 от Заповед № Р-36 от 4 март 2022 г. на министър-председателя на Република България.

2. Целите, които се поставят:

Основната цел на настоящия законопроект е да въведе препоръките на Европейската комисия за преодоляване на пречките пред присъединяването на Република България към Шенгенското пространство като оптимизира производството за международна закрила и по-специално, чрез прецизиране на основанията и правилата на провеждане на ускореното производство и привеждането им в съответствие с общностните основания, уредени в Директива 2013/32/ЕС, както и пълното транспониране на производството по допустимост, регламентирано в чл. 33, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС, понастоящем въведено единствено за производствата по последващи молби.

Другата цел е да се осигури въвеждането в действие на временната закрила в Република България и упражняването на гарантираните от закона права на лицата, които се ползват от нея. Въвежда се възможност за подаване на заявление от чужденец за прекратяване на ползването на предоставената му временна закрила, съответно се урежда правомощие на председателя на ДАБ да прекрати временната закрила.

С проекта се цели укрепване на правните гаранции за защита на правата на непридружените деца, търсещи или получили закрила, чрез допълване и прецизиране на правомощията на особените представители от Националното бюро за правна помощ.

С проекта се цели въвеждане на понятия за „разделено дете“ и придружаващите го

лица съгласно българския обичай в съответствие с §2 от ДР на общия закон ППЗЧРБ, както правила за осъществяването на тяхното представителство и правото им на правна помощ и процесуално представителство.

Цели се укрепване на правните гаранции за защита на правата на непридружените деца, търсеци или получили закрила чрез допълване и прецизиране на правомощията на особените представители от Националното бюро за правна помощ.

Цели се уреждане на възможност за подаване на индивидуална молба за предоставяне на хуманитарен статут от разселени лица при действието на временната закрила, както и опростени правила за разглеждането и съгласуването на тези молби.

Цели се въвеждане на допълнителни изисквания в съответствие с Директива 2003/86/ЕО за упражняването на правото на събиране на семейството с цел улесняване на производството по такива заявления и въвеждане на допълнителни гаранции против трафика и експлоатацията на жени и непълнолетни и малолетни лица.

С проекта се цели да се въведе възможността регистрационната карта да удостоверява самоличността на чужденеца в случаите, когато тя е безспорно установена въз основа на валиден национален документ за самоличност, издаден от официалните власти в страната на произход като по този начин се подпомогне правилната идентификация на чужденците, търсеци закрила и се укрепят гаранциите за националната сигурност и обществения ред.

Цели се създаване на законова предпоставка за приемането от МС на наредба за оценката и установяването на възраст.

Въвежда се задължение на Държавната агенция за бежанците да създаде и поддържа единен регистър за чужденците, търсеци или получили закрила на територията на Република България.

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

Приемането на проекта на ЗИДЗУБ не води до необходимост от осигуряване на допълнителни финансови средства. Промените с преходните разпоредби на законопроекта в другите закони като Закона за социално подпомагане (ЗСП), Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД) и Закона за правната помощ (ЗПП) ще изисква осигуряване на финансови средства от държавния бюджет чрез бюджетите, съответно, на Министерството на труда и социалната политика и на Министерството на правосъдието.

4. Очаквани резултати от прилагането:

С приемането на законопроекта ще се извършат необходимите нормативни промени в ЗУБ, ЗПП, ЗСП и ЗСПД, свързани с необходимостта от прецизиране на отделни техни разпоредби с оглед на тяхното практическо прилагане. Ще бъдат разрешени затрудненията за реализацията на правата на разселените лица от войната в Украйна с предоставена временна закрила и по-специално, правото да подадат молба за предоставяне на индивидуален статут и достъп до режима на международната закрила при действието на временната закрила като по този начин ще се оптимизират административните производства по ЗУБ и ще се избегне претоварване на националната система и значително забавяне на издаването на индивидуалните административни актове.

Ускорените производства и производствата по недопустимост ще се провеждат в съответствие с общите стандарти по убежището на Европейския съюз.

Непридружените и разделените деца ще ползват засилени гаранции за защита на техните права и подобрени правила за тяхното представителство пред държавните, административните и съдебните органи.

Административните производства по предоставяне на международна закрила ще се оптимизират, което ще допринесе за тяхното своевременно провеждане и ще предостави допълнителни гаранции против административен произвол и корупционни практики.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз:

С проекта се прецизират на основанията и правилата на въвеждане на актове на Европейския съюз, поради което са изготвени таблици за съответствие с правото на ЕС.

ВНОСИТЕЛ:

МАРИАНА ТОШЕВА

*Председател на Държавната агенция за бежанците
при Министерския съвет*