



**Министерски съвет**  
**Портал за обществени консултации**

([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg))

**КОМЕНТАРИ КЪМ ОБЩЕСТВЕНА КОНСУЛТАЦИЯ ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА МЕЖДУНАРОДНАТА ЗАКРИЛА**

[линк към консултацията](#)

№	Автор	Коментар	Дата
---	-------	----------	------

1	office@missionwings .bg	<p>ПРОФЕСИОНАЛНО СТАНОВИЩЕ по проекта на Закон за международната закрила, с фокус върху уязвимите групи и защитата на техните права, в светлината на стандартите на ЕС, включително Директива (ЕС) 2024/1346, Регламент (ЕС) 2024/1348, Регламент (ЕС) 2024/1347 и Хартата на основните права на ЕС I. Общи бележки. Предложеният законопроект демонстрира висока степен на формално съответствие с Европейския Пакт за миграция и убежище. Наблюдава се целенасочен подход към институционалната рамка и електронните системи в предложените процедури. Въпреки това, от гледна точка на правата на уязвимите групи, законопроектът съдържа редица концептуални и практически слабости, които могат да доведат до ограничен ефективен достъп до закрила; непропорционални ограничения на права; риск от формално, но не и реално съобразяване със специалните потребности на уязвимите групи. Комбинацията от ограничено движение; редуцирани материални условия; несигурност относно процедурата биха довели до вторична виктимизация спрямо жертвите на изтезание; лицата с ПТСР; самотните родители, особено жените с малки деца. Въпреки че закона признава „възможен кумулативен ефект“, той не въвежда реален механизъм за превенция. За уязвимите лица това би означавало допълнителна фактическа маргинализация, както и влошаване на психичното състояние. II. Уязвими групи – ключови рискове. Уязвими лица по смисъла на правото на ЕС включват няколко категории групи лица спрямо които следва да се предприемат специални мерки, а именно: · деца и непридружени ненавършили пълнолетие; · лица с увреждания; · възрастни лица; · бременни жени; · самотни родители с деца; · жертви на изтезание, изнасилване или тежки форми на насилие; · лица с психични разстройства; · ЛГБТИ лица в риск от преследване. 1. Липса на достатъчно ясна процедура за ранна идентификация на уязвимост. Законопроектът предвижда обучения и механизми, но не регламентира ясно задължителен, стандартизиран скрининг за уязвимост на лицата. Не е определен срок за извършване на оценката, както и не се гарантира участието на независими медицински и психологически експерти. При тези обстоятелства съществува риск уязвимостта на лицето да бъде установена твърде късно или да не бъде установена, което противоречи на изискването за ранна идентификация по чл. 25 от Директива (ЕС) 2024/1346. Особено това е валидно за жертвите на сексуално насилие; ЛГБТИ лицата от репресивни държа</p>	25.02.2026 23:09
---	----------------------------	---	------------------

ви; лицата с „невидими“ психични травми. 2. Ограничаване на свободното движение и материалните условия (чл. 28–30). Проектът допуска ограничаване на свободното движение; ограничаване на условията до „основни жизнени потребности“ и изключване на възможността за обжалване на оценките (чл. 30). Но проблемът, който възниква от това е липса на индивидуална защита на уязвимото лице. Оценките не представляват индивидуален административен акт и не подлежат на обжалване. Това създава сериозен риск от нарушаване на правото на ефективна защита по чл. 47 от Хартата и непропорционално въздействие върху лица с психични проблеми или жертви на травма. 3. Непридружени деца, ненавършили пълнолетие. Въпреки че се предвижда присъствие на социален работник и представител, липсва яснота относно срока за назначаване на постоянния представител; квалификационните изисквания към него и механизъм за контрол върху дейността му. Няма изрична забрана за прилагане на ограничителни мерки спрямо непридружените деца, освен при изключителни случаи. Това създава риск от несъответствие с принципа за най-добрия интерес на детето и международните стандарти за работа с тази уязвима група. 4. Задържане и помещения от затворен тип. Проектът допуска обособяване на помещения от затворен тип. Но липсва изрична забрана за задържане на жертви на изтезание. Не е регламентиран специален режим за лица с психични разстройства, нито е предвидена задължителна медицинска оценка преди задържане. Това създава риск от нарушения на чл. 3 ЕКПЧ (забрана на нечовешко и унижително отношение); чл. 4 от Хартата и представлява сериозен нормативен дефицит в законопроекта. 5. Липса на гарантиран достъп до специализирана медицинска и психологическа помощ. Законопроектът не предвижда изрично психосоциална подкрепа за жертви на насилие и не урежда механизъм за независима експертиза. Липсват и гаранции за непрекъснатост на лечението на уязвимото лице при прехвърляне на друго място. Това е проблематично за жертвите на трафик; лицата, преживели изтезания; ЛГБТИ кандидати с висок риск от психична травма. Критичен пропуск е липсата на предвидена психосоциална подкрепа за уязвимите лица. Законопроектът не гарантира достъп до травма-информирана терапия; специализирана подкрепа за жертви на изнасилване; културно чувствителна помощ. Без тези гаранции съществува риск процедурата да доведе до ретравматизация и молбата за закрила да бъде

отхвърлена, поради непоследователност, произтичаща от травма. 6. Интеграционни мерки. Интеграцията е оставена на подзаконови актове и на доброволното участие на Общините. Рискове от този подход са засилване на териториалното неравенство; липса на реална достъпност до образование и труд на уязвимите лица и риск от социална изолация. 7. Липса на достатъчна независимост на контролните механизми. Контролът е концентриран в рамките на Агенцията. Липсва независим мониторингов орган със самостоятелни правомощия, както и задължителен външен надзор върху условията на задържане. Това предполага риск от злоупотреби и безнаказаност, тъй като се създават условия за конфликт на интереси. По този начин се увеличава вероятността нарушенията да не бъдат установявани, а сигналите да се negliжират. Възможно е това да доведе до формалност или символичност на дисциплинарните мерки. III. Препоръки. 1. Необходимо е въвеждане на задължителна, стандартизирана процедура за ранна оценка на уязвимост. 2. Следва да има обжалваемост на решенията, ограничаващи материалните условия. 3. Следва да е налице изрична забрана за задържане на непридружени деца, ненавършили пълнолетие. 4. Следва да има предвидена задължителна медицинска оценка преди задържане. 5. Ясно регламентирана система за психосоциална подкрепа. 6. Независим мониторингов механизъм извън структурата на Агенцията. 7. Гарантиране на минимални интеграционни стандарти на национално, регионално и местно ниво. Заключение От гледна точка на правата на уязвимите групи законопроектът поставя прекомерен акцент върху управлението и контрола, за сметка на индивидуалните гаранции и права на уязвимите лица. При липса на допълнителни защитни механизми съществува реален риск от формално съответствие с правото на ЕС, но фактическо отслабване на защитата на най-уязвимите лица сред търсещите международна закрила. Налице са сериозни нормативни дефицити в проектозакона, които могат да доведат до системни нарушения на чл. 3 и чл. 5 ЕКПЧ; несъответствие с чл. 47 от Хартата; бъдещи осъдителни решения срещу държавата. Експертен екип от социални работници и психолози на Фондация „Мисия Криле“

2	Христо Христов	<p>СТАНОВИЩЕ на Адвокатския съвет на Софийска адвокатска колегия относно проекта за Закон за международната закрила След като се запозна с представения проект за Закон за международната закрила, Адвокатският съвет на Софийската адвокатска колегия (САК) изразява следното становище по проекта и включени в него конкретни предложения за нормативни разрешения в материята на убежището и международната закрила. 1. По наименованието и предмета на законопроекта Адвокатският съвет на САК намира, че се поставя въпросът за конституционността на представения законопроект що се отнася до неговия предмет и предлаганото наименование на законодателният акт. Чл. 1 от проекта предвижда, че законът урежда обществените отношения, свързани с международната закрила като част от общата европейска система за убежище. Тази формулировка променя концептуалния замисъл на националната уредба в проблематиката на убежището, като заменя конституционното понятие „убежище“ с производния термин „международна закрила“. Съгласно чл. 27, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ) „условията и редът за даване на убежище се уреждат със закон“. Конституцията използва родово понятие – „убежище“, което обхваща различните му форми и което е част от конституционната система на защита на основните права. Нормата е пряко приложима и има върховенство съобразно чл. 5, ал. 1 КРБ. Понятието „международна закрила“ е термин на правото на ЕС, използван за обозначаване на двата основни статута – предоставянето на закрила като бежанец и предоставянето на субсидиарна закрила. То има функционален характер спрямо конституционната уредба. Заместването на родовия конституционен термин със специфично понятие от правото на ЕС създава риск от нормативно изместване на обхвата на закона извън конституционно допустимата рамка. Считаме, че визираната терминологична промяна не е неутрална. В областта на убежището тя има концептуален характер, доколкото „убежище“ е свързано с конституционна компетентност на президента и с традиционно установена национална правна доктрина. Една законодателна подмяна на понятието може да доведе до стесняване или разширяване на материалните предпоставки за предоставяне на убежище, до институционално преразпределение на компетентността в материята, както и до трансформиране на конституционно гарантирано право в административна процедура по прилагане на европейската уредба в материята</p>	25.02.2026 22:32
---	----------------	---	------------------

на убежището и временната закрила. Поддържаме, че проектът за закон следва да бъде съобразен с терминологията и логиката на конституционната уредба. Ето защо наименуването на закона „Закон за международната закрила“ вместо „Закон за убежището и бежанците“ поставя под въпрос конституционната съвместимост на законопроекта още в неговото основно определение. 2. По смесването на конституционни и административни правомощия Чл. 5, ал. 2 от проекта предвижда, че вземането на решения по молби за убежище представлява отделна национална процедура, към която се прилагат условията и редът, определени в глава девета. В същото време редица разпоредби въвеждат административни механизми на предварителна оценка, координация със службите за сигурност и включване на председателя на Агенцията за международна закрила в процеса. Следва да се има предвид, че убежището по чл. 98, т. 10 от Конституцията се предоставя от президента на Републиката. Това е самостоятелно правомощие на държавния глава, което не може да бъде ограничавано чрез подзаконови критерии или различни форми на предварителни административни оценки. Конституцията урежда материалната компетентност, а законът може да развие процедурния ред единствено доколкото не стеснява и не трансформира самото правомощие, което президентът има. Въвеждането на административни механизми, които на практика създават задължителни становища или предварителни оценки, обвързващи или влияещи върху преценката на президента, би представлявало нарушение на принципа на разделение на властите (чл. 8 КРБ), навлизане на изпълнителната власт в конституционно определена компетентност на президента и непряко ограничаване на дискреционното правомощие на държавния глава. В тази връзка е от значение да се подчертае, че според конституционната доктрина законодателят не може да „детайлизира“ конституционно правомощие по начин, който променя неговата същност. Казано с други думи, законът не може да установява съдържателни условия, които Конституцията не предвижда. Поради гореизложеното считаме, че законопроектът следва да бъде преработен като ясно се разграничат процедурата по международна закрила (бежански и субсидиарен статут), администрирана от изпълнителната власт от процедурата по убежище, осъществявана от президента, без институционално подчиняване или смесване на правомощията на президента и на органите на изпълнителната власт. 3. По възприетата зак

онодателната техника и съотношението с правото на Европейския съюз

Законопроектът възпроизвежда обширни текстове от регламенти на ЕС, напр. относно прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1347 и Регламент (ЕС) 2024/1348. Според нас подобен подход създава няколко съществени проблема. На първо място, както е известно регламентите на ЕС имат пряко действие по силата на чл. 288 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Повторното им възпроизвеждане в национален законодателен акт е не само излишно, но създава предпоставки за нарушаване на уредбата по регламента и подкопаване на неговото ефективно действие. От една страна се създава риск при прилагане на законодателната уредба да не се съобрази системната връзка с правото на ЕС, да се допусне тълкуване на уредбата на закона съобразно правилата на вътрешното право, като по този начин се наруши еднообразното действие на общата европейска уредба. От друга страна, при изменение на регламент възпроизведеният текст в националния закон може да остане непроменен, като по този начин бъдат нарушени изискванията, произтичащи от принципа на правна сигурност. На второ място, прави впечатление, че предложеният проект за закон не изпълнява функция на систематичен национален нормативен акт, който урежда фокусирано въпроси от обхвата на запазената за държавата компетентност в материята на убежището и международната закрила, а придобива характер на компилация от европейски източници на нормативна уредба. Това засяга изискванията с оглед на чл. 4, ал. 1 КРБ яснота и предвидимост на закона. С оглед на принципът на правовата държава нормативният текст на един закон следва да бъде разбираем и ефективно приложим без необходимост от постоянно препращане към множество други актове. Считаме, че една устойчива нормативна конструкция следва да въвежда ясно националните процедурни правила, осигуряващи както прилагане на общата европейска уредба, така и на вътрешните аспекти на института на убежището.

4. По уредбата на задържането и налагането на ограничения на гарантирани права на кандидатите за убежище и международна закрила Уредбата на задържането и ограничаването на правата на кандидатите за международна закрила представлява едно от най-съществените измерения на законопроекта, доколкото пряко засяга основни права – правото на свобода и на лична сигурност, достъпа до съдебна защита и защитата на децата като особена група носители на

права. Именно в тази част проектът поражда най-сериозни притеснения относно неговата съвместимост с Конституцията, Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), Хартата на основните права на ЕС и Конвенцията за правата на детето. В тази връзка е от особено значение, че законопроектът допуска задържане на деца, включително в контекста на запазване на „единството на семейството“ или с оглед на „висшия интерес на детето“. Считаме, че подобна конструкция е израз на сериозно концептуално объркване. Съгласно чл. 37 от Конвенцията за правата на детето лишаването от свобода на дете може да бъде използвано единствено като крайна мярка и за възможно най-краткия подходящ период от време. Практиката на Комитета по правата на детето на ООН последователно приема, че задържането на деца поради имиграционен статут по принцип е несъвместимо с принципа на висшия интерес на детето. Следва да се подчертае също, че принципът на „висшия интерес на детето“ не може да бъде използван като формално оправдание за ограничаване на свобода. Висшият интерес на детето предполага оценка на всички алтернативи и избор на най-щадящата мярка. Задържането в помещение от затворен тип, дори когато детето е придружено, има обективен характер на лишаване от свобода по смисъла на чл. 5 ЕКПЧ. Европейският съд по правата на човека нееднократно е постановявал, че задържането на деца по миграционни причини изисква особено строги стандарти за необходимост и пропорционалност - вж. например *Popov v. France, applications nos. 39472/07 and 39474/07*; *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, application no. 13178/03*. От друга страна, уредбата по Пакта за миграцията и убежището на ЕС не съдържа широкообхватна норма, която да позволява автоматично или общо задържане на непридружени непълнолетни лица в процеса на международна закрила. Напротив, общата европейска уредба установява принципни ограничения и изключения за задържане на тази група уязвими лица. Уредбата на ЕС, изисква специални гаранции за непълнолетните и като общо правило те не са обхванати от обичайните режими на задържане в рамките на процедурите на пакта, освен в строго ограничени хипотези. В тази връзка считаме, че законодателят е длъжен да предвиди правила, като ограничават възможността за задържане на непридружени непълнолетни, да уреди допустимите алтернативи на задържането, да предвид строго дефинирани максимални

срокове в случай на задържане като крайна мярка и да установи задължителен автоматичен съдебен контрол над всяка хипотеза на задържане. По отношение на пълнолетните лица проектът допуска задържане при наличие на „риск от укриване“ или други широко определени формулировки, които имат бланкетен характер. Проблемът тук е двупластов: първо, в дефинирането на риска, и второ, в процесуалните гаранции. Съгласно чл. 5, пар. 1, б. „f“ ЕКПЧ задържане с цел предотвратяване на неразрешено влизане или във връзка с процедура по експулсиране е допустимо, но само при спазване на принципа на законност и при наличие на добросъвестно провеждане на процедурата. Задържането не може да бъде автоматично или с превантивен характер, ако липсва конкретна индивидуална оценка. Формулировки като „риск от укриване“ следва да бъдат изчерпателно дефинирани, да се прилагат въз основа на обективни критерии и да се подчиняват на процедура на доказане във всеки конкретен случай. Ако рискът се предполага абстрактно, например поради липса на адрес или документи, това води до превръщане на задържането в общо правило за определени групи лица, което е несъвместимо с принципа на пропорционалност. Освен това законопроектът предвижда възможност определени оценки от значение за предоставянето на убежище и международна закрила да не подлежат на съдебен контрол чрез квалификацията им като актове, които „не представляват индивидуален административен акт“. Тази техника буди сериозни съмнения. Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията всички административни актове подлежат на обжалване, освен ако в самата Конституция е предвидено друго. Считаме, че изключение чрез обикновен закон е недопустимо, когато актът засяга основни права. От значение е също, че съгласно практиката на ЕСПЧ ограничаването на правото на свобода и сигурност – дори под формата на „настаняване в помещение от затворен тип“ – без незабавен и ефективен съдебен контрол, потенциално представлява нарушение на чл. 5, пар. 4 ЕКПЧ, който гарантира правото на всяко лишено от свобода лице да обжалва законността на задържането си. Законопроектът предвижда също възможност за ограничаване или намаляване на материалните условия за приемане в определени хипотези. Тази конструкция следва да бъде разглеждана не само като социална мярка, а като инструмент, който може фактически да принуди лицето да напусне мястото на пребиваване или да се постави в състояние

на крайна уязвимост. Според практиката на ЕСПЧ лишаването от минимални условия на съществуване може да достигне прага на нечовешко и унижително третиране по смисъла на чл. 3 ЕКПЧ. Следователно всяко ограничаване на базисни условия следва да бъде строго индивидуализирано, временно, пропорционално и съобразено със статута на уязвимите лица. Автоматични или бланкетни санкционни режими са несъвместими с принципа на хуманност и с естеството на производството по международна закрила, което по дефиниция се прилага към лица, търсещи защита от преследване.

Адвокатският съвет на САК намира, че при съвкупната оценка на предлаганата уредба се наблюдава нормативен модел, при който задържането и ограниченията се позиционират като управленски инструмент за контрол на миграционните процеси. Това води до пренареждане на ценностната тежест в закона – от защита на правото на убежище и други форми на закрила към уредба, основана на управление на риска.

Такава трансформация според нас противоречи на природата на института на международната закрила. Основната функция на процедурата е да идентифицира лица, нуждаещи се от закрила, а не да ги третира като потенциален обект на санкционна политика. В обобщение, в проекта за Закон за международната закрила липсва убедителна законодателна рамка, която да гарантира, че задържането е действие *ultima ratio*. От изложението на мотивите не се извеждат емпирични данни, които да обосноват широкия обхват на ограниченията на права, в това число и задържанятия на кандидати за международна закрила. С оглед изложеното, Адвокатският съвет на САК счита, че тази част на законопроекта следва да бъде изцяло преразгледана, като се въведат строги ограничения и детайлно определени условия на задържане на непридружени непълнолетни, приоритетна рамка на алтернативи на задържането, ясни и доказуеми критерии за риск от укриване, автоматичен и бърз съдебен контрол, изрично изключване на санкционен характер на ограниченията и специална уредба за уязвими лица.

5. По правната помощ и достъпа до правосъдие

Една от най-съществените части на проекта на Закон за международната закрила е уредбата на правната помощ и достъпа до правосъдие. Именно във връзка с нея се налага най-прецизна оценка за съответствие с чл. 56 и чл. 120 КРБ, чл. 6 и чл. 13 ЕКПЧ, чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС, а от друга страна с принципа на правовата държава, произтичащ от чл. 4, ал.

1 КРБ и чл. 2 вр. чл. 19, пар. 1, ал. 2 от Договора за Европейския съюз, както и със стандартите за защита на директивите и регламентите от Пакта за миграция и убежище. Адвокатският съвет на САК намира, че предложената уредба в чл. 97-101 от проекта съдържа съществени слабости, които създават риск правната помощ да се превърне в формална гаранция без реално съдържание. На първо място, считаме, че предвидената в проекта възможност председателят на Националното бюро за правна помощ (НБПП) да упражнява решаваща роля при назначаването на адвокати и „правни съветници“, които предоставят правна помощ, уредена в системна връзка между чл. 97-101 и съответните разпоредби относно участието на правен съветник в производството, представлява съществен проблем и поражда сериозни принципни възражения. Съгласно чл. 134 от Конституцията адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се, като именно адвокатите са конституционно признатите професионални носители на функцията по защита на правата и законните интереси на гражданите, като по този начин те способстват за ефективното и справедливо правосъдие и за гарантиране на върховенството на правото. Намесата на орган на изпълнителната власт (в случая чрез председателя на НБПП) в процеса на определяне кои конкретни лица ще упражняват защитата създава риск от подчиняване на тази решаваща за правовата държава професионалната функция на административна дискреция. Това противоречи на модела, установен в Закона за правната помощ, където НБПП администрира системата, но не замества принципа на свободна адвокатска защита и не създава паралелен режим на „правни съветници“, които не притежават статута, гаранциите и професионалната отговорност на адвокатите. Подобно законодателно разрешение размива границата между професионалната адвокатска защита и административно делегирана правна услуга и би имало за резултат институционално отслабване на независимостта на защитата. Освен това концентрацията на правомощието по назначаване на правна помощ в административен орган, без ясно установени критерии и процедури, създава предпоставки за формализиране на защитата, механично разпределение на дела и потенциално занижаване на професионалните стандарти. В контекста на производства по международна закрила – които са фактически и правно сложни, често с участието на уязвими лица – качеството на защитата е пряко свързано с гарантирането на правот

о на ефективно средство за защита по чл. 56 и чл. 120 КРБ и чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС. Ако механизмът на назначаване поставя защитата под засилен административен контрол или допуска участието на лица извън адвокатурата без равностойни гаранции за компетентност и независимост, това неминуемо ще доведе до влошаване на качеството на правната помощ и, в крайна сметка, до ограничаване на ефективната защита на кандидатите – ограничаване, което засяга не просто процесуалната рамка на предоставянето на международна закрила, а упражняването на едно от най-значимите основни права за лицата, които са жертва на преследване или на тежки нарушения на други техни основни права, което предполага и предоставянето на убежище или международна закрила. Предлаганият ред на възлагане на оказването на правна помощ е още по-притеснителен предвид на това, че чл. 100, ал. 1, т. 2 от проекта допуска отказ от предоставяне на правна помощ, когато молбата „няма реални изгледи за успех“, като ал. 2 възлага на председателя на НБПП да извърши „бърза принципна преценка“ по този въпрос. Тази конструкция е проблематична по няколко съществени причини. Правото на защита по чл. 56 КРБ и правото на съдебен контрол по чл. 120 КРБ не могат да бъдат поставяни в зависимост от предварителна административна оценка за вероятния изход от спора. Наред с това предварителната преценка „за успех“ предполага държавен орган да изрази позиция относно съществуването на висящ спор, който подлежи на решаване от съд. Това подкопава принципа на разделение на властите, създава институционален дисбаланс и води до риск от „административно филтриране“ на дела, които съдът не би следвало да бъде лишаван от възможността да разгледа ефективно. Особено проблематично е изричното насочване на това ограничение към втора инстанция, което може да ограничи достъпа до пълноценно двуинстанционно производство там, където то е предвидено. Следва също да се има предвид, че терминът „бърза принципна преценка“ не представлява юридически стандарт. Предлаганият закон не съдържа критерии за извършване на тази преценка, задължение за детайлно мотивиране, правила за изслушване, стандарти за доказателствена оценка или изискване за пълноценно запознаване с преписката. В контекста на производство по международна закрила – което често включва сложни фактически въпроси, подобна „бърза“ оценка по същество е несъвместима с изискванията

за задълбочена юридическа преценка. Наред с това проектът предвижда обжалваемост само на част от отказите (при основание „липса на изгледи за успех“), но не гарантира същата степен на съдебен контрол при отказ на основание „достатъчно средства“.

Този модел създава различна степен на защита при различни основания, допуска ограничаване на достъпа до правосъдие без ефективна съдебна проверка и противоречи на принципа на равнопоставеност. На следващо място проектът въвежда кратки срокове за обжалване на редица актове. В условията на езикова бариера, липса на документи, настаняване в специализирани центрове или евентуално задържане, такива срокове създават обективна невъзможност за осигуряване на адвокат, запознаване с преписката, изготвяне на мотивирана жалба или събиране на доказателства. Правната защита не може да бъде ефективна, ако времевият режим прави упражняването ѝ практически невъзможно. Съдебната практика на ЕСПЧ е последователна, че правото на ефективно средство за защита означава реална, а не илюзорна възможност за такава. Проектът предвижда още, че адвокатът или „правният съветник“ може да се намеси в интервюто „само в края“. Същевременно в производство по убежище именно интервюто е основният източник на факти, върху които по-късно стъпва съдът. Ограничаването на адвокатската намеса до финалната част възпрепятства своевременно изясняване на неточности, ограничава възможността за реакция при проблеми в превода и създава риск от протоколиране на непълни или неточни фактически твърдения. Това неминуемо би рефлектира пряко и върху качеството на последващия съдебен контрол. Следва да се подчертае също, че предлаганата възможност за възстановяване на разходи за правна защита при „значително подобрене“ на финансовото положение на кандидатите за закрила или при твърдяна невярна информация, може да има възпиращ ефект върху упражняването на гарантираните в рамките на общата европейска уредба права на кандидатите за международна закрила. Тези лица често се намират в крайно несигурно положение, могат да бъдат обезкуражени да търсят правна помощ от страх от бъдещо финансово задължение. В тази връзка бихме искали да подчертаем, че правната помощ следва да бъде гаранция за равнопоставеност и ефективно упражняване на правата на лицата, а не механизъм за ретроспективно санкциониране. От значение е също, че в чл.98, ал.1 от Проекта за Закона за международната закрила

а се предвижда, че „безплатната правна помощ и представителството по този закон се осигурява от председателя на Националното бюро за правна помощ“. Текстът създава терминологична неяснота относно отдавна установени термини с точно съдържание в националното право на Република България - осигуряването на правната помощ и предоставяне на правната помощ. „Осигуряването“ на безплатната правна помощ е ангажимент на българската държава по силата Закона за правната помощ (ЗПП) – да бъде осигурена ефективна правна помощ чрез равен достъп до правосъдие (чл.3) и да бъдат осигурени средствата за правната помощ от държавния бюджет.

„Предоставянето“ на правната помощ се извършва от законоустановени държавни органи, в хода на конкретни производства, в хода на законоустановени процедури, спрямо конкретни лица, които се нуждаят от такава помощ и отговарят на законоустановените критерии. В процесуалните кодекси на Република България безплатната правна помощ под форма на процесуално представителство пред съд се предоставя от съдилищата, въз основа на правила, които целят определянето на процесуалния представител да не се извършва от органите на съдебната и изпълнителната власт. Тази функция законът възлага на адвокатските съвети, като органи на независимата адвокатура, за да бъде обезпечено правото на справедлив процес на нуждаещите се лица, чрез участие в процеса на независими процесуални представители-адвокати. По същество предписанието на чл.98, ал.1 от Проекта за Закона за международната закрила съсредоточава тези правомощията в ръцете на един и същ държавен орган – НБПП, който да предоставя осъществяването на безплатната правна помощ в съдебната фаза, така и да определя и назначава процесуалните представители на нуждаещите се лица. Така държавният орган изземва ролята на адвокатските съвети по определянето на адвоката – процесуален представител и изземва ролята на съда по назначаване на процесуалния представител в конкретните съдебни производства. Налице е пряк риск да бъдат накърнени конституционноустановените принципи за независимост на адвокатурата и за независимост на съда, чрез изземване на техните функции в производството, предоставени им за да бъде гарантирано правото на нуждаещите се лица от справедлив процес. Този резултат би нарушил и чл.17 от Регламент (ЕС) 2024/1348 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година, изискващ съобразяването с националн

ото право при осъществяването на безплатната правна помощ и представителството в процедурата по предоставяне на закрила – изготвянето на свързаните с процедурата документи, изготвянето на жалбата, участието при изслушване пред съд. Не на последно място в Проекта за Закона за международната закрила повсеместно се използва неясното понятие „правни съветници“, съчетано с пълно отсъствие на адвокатите, както в предвидените административни процедури, така в производствата пред съд. Този подход създава усещане за игнориране на адвокатската професия и контрастира с установения принцип в националното право на Република България, че процесуалното представителство се осъществява от правоспособни адвокати, а не от „правни съветници“ като гаранция за конституционните права на нуждаещите се лица за справедлив процес – чл.30, ал.4, чл. 56 от Конституцията на Република България. В обобщение, уредбата на правната помощ е сърцевината на ефективния достъп до правосъдие. В настоящия си вид проектът създава модел на правна помощ, при който достъпът до адвокат може да бъде филтриран чрез предварителна оценка по същество и от друга страна е зависим от административна дискреция, съдебният контрол е частично ограничен, кратките срокове правят защитата илюзорна, процесуалната роля на адвоката е ограничена, а защитата на непридружените деца е понижена. Всичко това представлява съществен проблем с оглед съответствието на законопроекта с конституционните изисквания и с европейските стандарти за справедлив процес, както и поставя проблем в полето на изпълнението на специфичните европейски изисквания за защита на кандидатите международна закрила. \*\*\* След направения преглед на проекта за Закон за международната закрила Адвокатският съвет на Софийската адвокатска колегия счита, че в представения си вид той съдържа съществени концептуални слабости, както и поражда проблеми в полето на конституционната уредба, международноправните задължения на България и правото на ЕС. В своята съвкупност тези проблеми надхвърлят рамките на редакционни пропуски и налагат цялостно преразглеждане и преработване на законопроекта, така че да се гарантира пълно съответствие с Конституцията, правото на ЕС и международните стандарти за защита на основните права. С оглед на това Адвокатският съвет на САК настоява проектът да не бъде внасян в сегашния му вид, а компетентните ведомства под ръководството на Министъра

	на правосъдието да преработят предлаганата законодателна уредба на предоставянето на убежище и международна закрила.	
--	--	--

3	Anton Budnik	<p>СТАНОВИЩЕ от Антон Будник Уважаеми дами и господа, Във връзка с публикувания за обществено обсъждане проект на нов Закон за международната закрила, изразявам(е) сериозна загриженост относно предложените разпоредби, касаещи лицата, ползващи се от временна закрила. Счита(м), че част от тези норми противоречат на целите и духа на Директива 2001/55/ЕО относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица. Моля да обърнете внимание на следните критични пропуски и несъответствия в проекта: 1. Необосновано ограничаване на правото на труд и приравняване с търсещите закрила Предвиденото в чл. 217, ал. 1 от проекта ограничение на достъпа до пазара на труда през първите 6 месеца, както и рестрикциите по отношение на социалните права и здравното осигуряване, не са в съответствие с принципите на Директива 2001/55/ЕО. Директивата предвижда бърза интеграция и достъп до заетост като основно средство за независимост. По своята правна същност временната закрила се различава от процедурата за индивидуално разглеждане на молба. Ограничаването на правото на труд противоречи на практиката в ЕС след 2022 г., чиято цел е незабавната социално-икономическа интеграция на разселените лица. 2. Регистрационната карта не е документ за самоличност (чл. 222, ал. 3) Предложената формулировка, че регистрационната карта не удостоверява самоличност, създава сериозни практически и непреодолими пречки. Това де факто лишава лицата с временна закрила от възможността да откриват банкови сметки, да сключват трудови договори и да имат достъп до ключови услуги. Предложение: Да се въведе текст, идентичен с този за лицата, търсещи международна закрила (чл. 69, ал. 4 от проекта), който изрично да гарантира възможността документът да бъде използван за административни и финансови цели пред българските институции и частноправни субекти. 3. Липса на ясна възможност за кандидатстване за международна закрила Проектът не предвижда изрична възможност за разглеждане на молба за международна закрила на лица с временна закрила в периода на нейното действие. Това нарушава принципа за свободен достъп до процедурата за убежище, заложен в европейското и международното право, както и в практиката на Съда на ЕС. 4. Липса на преходен механизъм за продължаване на престоя Проектът не урежда възможността за продължаване на правото на пребиваване след изтичане на срок</p>	25.02.2026 20:50
---	--------------	--	------------------

		<p>а на временната закрила, освен чрез участие в програми за доброволно връщане. Това поражда тежка правна несигурност и опасност от внезапна загуба на правен статут за десетки хиляди хора, което е несъвместимо с принципа на правната сигурност.</p> <p>Предложение: Да се въведе изричен преходен механизъм за лицата, които желаят да останат в България, чрез препратка към процедурите по Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ). 5. Процедура по отказ от права (чл. 225) Въвеждането на процедура по отказ от ползване на правата, произтичащи от временната закрила, следва да бъде много по-детайлно и ясно регламентирано, за да не се допускат непропорционални ограничения или фактическо лишаване от права поради административни пречки. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ИСКАНЕ: Считам, че предложените текстове създават реален риск от нарушаване на европейското законодателство. Настоявам за преразглеждане на проекта в следните направления: Запазване на незабавния достъп до пазара на труда без 6-месечен период на изчакване; Осигуряване на административна функционалност на регистрационната карта за целите на финансовите и административните услуги; Ясно законово признаване на правото да се подава и разглежда молба за международна закрила по време на действието на временната; Създаване на сигурен правен механизъм за уреждане на престоя след изтичането на временната закрила. С уважение, Антон Будник</p>	
4	Олга Алексеенко	Всички български бежанци искат преразглеждане на закона и разрешителни за работа.	25.02.2026 20:23

5	Светлана Асенова	<p>Каритас България Уважаеми дами и господа, „Каритас България“ разгледа и се запозна с така предложения проект на „Закон за миграцията“. Във връзка с това и в качеството ни на организация с дългогодишен опит в оказването на подкрепа за първоначална адаптация и интеграция на бежанците в нашата страна „Каритас България“ не подкрепя публикуваното проектопредложение за нов закон. Считаме, че проектопредложението се нуждае от преглед и преценка на съответствието на предвидените в него разпоредби с международните и европейски стандарти; изясняване на предполагащи субективно тълкуване и прилагане термини и постановки; преразглеждане на текстове, които водят до ограничаване на определени права; предвиждането на ясни механизми за гарантиране на някои от предвидените постановки, както и гарантиране, че този закон ще разпише (и гарантира), включително и възможностите за успешна интеграция на бежанците в нашата страна. Без претенцията да сме изчерпателни, бихме искали да обърнем внимание на някои моменти в проектозакона, които за Каритас са изключително притеснителни и които считаме, че не могат да останат в настоящия си вид. · Ограничаване и затрудняване на достъпа до българския пазар на труда Смятаме, че нелогично и неналожително в настоящия законопроект се предвиждат мерки, които освен, че затрудняват и ограничават правото на заетост на търсещите закрила и хората с временна закрила, не отговарят и на актуалните нужди от работна ръка на българския пазар на труда. Чрез разпоредбите в чл.68, ал.1 и ал.8 се предвиждат рестриктивни (вместо стимулиращи икономическата активност) мерки като увеличаването на срока за придобиване на правото за достъп до пазара на труда(от 3 на 6 месеца) и въвеждането на задължителна регистрация в Бюрата по труда и пазарен тест за търсещите закрила. Аналогична е и ситуацията с неоснователното ограничаване на правото на достъп до заетост и на хората с временна закрила, като се предвижда забрана за работа през първите 6 месеца от получаването на закрилата(чл.217, ал. 1) · настаняване и първоначалната адаптация на търсещите закрила Чл. 77, ал. 2 въвежда неясни критерии за извършване на оценка на това дали търсещите закрила разполагат с достатъчно средства, което създава предпоставки за абсолютно субективно тълкуване и извършване на оценка, както и не гарантира обективно и справедливо отношение. Притеснителна и неразбираема като мярка е предвидената</p>	25.02.2026 19:06
---	------------------	--	------------------

възможност за задължаване на търсещите закрила за възстановяване на средства за настаняване в приемателните центрове, медицински грижи, курсове и др.(чл.67,ал.6 и чл. 71, ал.8) Предвиденото в чл.40 и чл. 42 ограничаване на свободата на движение само в рамките на определено място (където даден кандидат е настанен) крие рискове от произтичането на реално (де факто) задържане в центъра на Държавната агенция за бежанците) В текста, касаещ видовете уязвими групи бежанци в чл. 83, ал.2, не е предвидена гаранция затова, че за бежанци, които са идентифицирани като уязвими, няма да се приложими ускорени/гранични процедури. Не е регламентиран и ясен механизъм по който хората ще бъдат идентифицирани като принадлежащи към определена уязвима група. · ограничаване на правата на хората с временна закрила Неоснователно се приравняват правата на бежанците с временна закрила с тези на търсещите международна закрила - забраната за работа през първите 6 месеца, достъпа само до определен кръг помощи, предвиденото по отношение на здравното осигуряване (чл.217, ал.1). Изключена е възможността регистрационната карта за временна закрила да бъде документ за самоличност(чл.222, ал.3) по отношение на достъпа до банкови сметки, така както е предвидено това за хората търсещи международна закрила(чл.69, ал.4) Не е предвидена възможност хората с временна закрила да имат опцията да кандидатстват за международна закрила, както и за продължаване на разрешението им за пребиваване (след края на временната закрила) · неяснота по отношение на правата на хората с международна закрила и ангажимента за тяхната интеграция Липсва яснота и изрично посочване на правата, от които се ползват хората с международна закрила. Пренебрегнат е съществуващия в сегашния ЗУБ чл.32, който ясно дефинира приравняването на правата им с тези на българските граждани. Не е предвиден и посочен отговорен за и координиращ процеса по интеграцията държавен орган. Необходимо е такъв да бъде предвиден в Закона, както и да бъдат дефинирани задълженията му, включително и по отношение на финансовото гарантиране на прилагането на мерките за интеграция. Няма разписан механизъм за интеграция, което не гарантира осигуряването на необходимата подкрепа за това и не улеснява случването на интеграционния процес. Надяваме се, че ще бъдат предприети стъпки за ревизиране, допълнения и промени и предлагаме да бъдат предприети стъпки за изготв

		янето на ново проектопредложение на Закон за миграция, както и това да бъде направено в процес на открит диалог и съгласуване със всички заинтересовани страни, включително и неправителствените организации, които ежедневно работим на терен и оказваме необходимата подкрепа на бежанците в нашата страна. Оставаме на разположение за дискусия по темата.	
6	БСК Пресцентър	Становището на БСК по законопроекта е публикувано на адрес <a href="https://bia-bg.com/standpoint/view/35422/">https://bia-bg.com/standpoint/view/35422/</a>	25.02.2026 12:51

7	Наталия Еллис	<p>Уважаеми дами и господа, Във връзка с публикувания проект за Закон за международната закрила изразяваме сериозна загриженост относно предложените разпоредби, касаещи лицата с временна закрила, тъй като част от тях създават противоречие с целите и духа на Директива 2001/55/ЕО относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица.1. Приравняване на правата за прием с тези на лицата, търсещи международна закрила Предвиденото ограничаване на достъпа до пазара на труда през първите шест месеца, както и ограничаването на социалните права и здравното осигуряване (чл. 217, ал. 1), не съответстват на принципите на Директива 2001/55/ЕО, която предвижда бърза интеграция и достъп до заетост като основен инструмент за самостоятелност на лицата с временна закрила. Временната закрила по своята правна същност е различна от процедурата по индивидуално разглеждане на молба за международна закрила. Ограничаването на достъпа до труд противоречи на практиката на ЕС след 2022 г., когато временната закрила се прилага именно с цел незабавна социално-икономическа интеграция.2. Регистрационната карта не е документ за самоличност (чл. 222, ал. 3) Предвидената формулировка създава сериозни практически затруднения, включително при откриване на банкови сметки, сключване на трудови договори и достъп до услуги. Предлагаме въвеждане на идентичен текст с този за лицата, търсещи международна закрила (чл. 69, ал. 4), който изрично да гарантира възможността документът да се използва за административни и финансови цели.3. Липса на изрична възможност за кандидатстване за международна закрила В проекта не се предвижда изрична възможност молбата за международна закрила подадена от лица с временна закрила да се разгледа по време на действието на временната закрила. Това противоречи на принципа на свободен достъп до процедура по международна закрила, закрепен както в европейското, така и в международното право, както и практиката на СЕС.4. Липса на механизъм за продължаване на пребиваването Проектът не предвижда възможност за продължаване на разрешението за пребиваване след края на временната закрила, освен в случай на участие в програми за доброволно завръщане. Това създава правна несигурност и риск от внезапна загуба на легален статут, което е несъвместимо с принципа на правна сигурност и пропорционалност. Предлагаме въвеждане на механизъм</p>	25.02.2026 12:16
---	---------------	--	------------------

	<p>и за лицата, които желаят да останат в България, който може да бъде доуточнен чрез препратка към Закона за чужденците в Република България.5. Въвеждане на процедура по отказ (чл. 225) Въвеждането на процедура по отказ от ползване на правата, произтичащи от временна закрила, следва да бъде ясно регламентирано, за да не доведе до непропорционални ограничения или до фактическо лишаване от достъп до права. Считаме, че предложените изменения в настоящия им вид създават риск от отклонение от стандартите на Европейския съюз и могат да доведат до несъответствие с Директива 2001/55/ЕО. Молим за преразглеждане на текстовете в посока: запазване на незабавния достъп до пазара на труда; гарантиране на административната функционалност на регистрационната карта, най-вече по отношение на достъпа до финансови услуги; изрично признаване правото на подаване, регистрация и разглеждане на молба за международна закрила по време на срока на действие на временна закрила; създаване на правна възможност за преходен механизъм след изтичане на временната закрила. Оставаме на разположение за участие в експертна дискусия по темата. С уважение, Ната Еллис usrf.eu</p>	
--	---	--

8	Фондация за достъп до права - ФАР	<p>Фондация за достъп до права-ФАР изразява становище, както по отношение на цялостния законодателен подход, приет при изработването на проекта на Закон за международната закрила, така и по същество на някои негови ключови разпоредби. I. По възприетата законодателна техника за изработване на Закона При прочит на проекта на Закона за международната закрила прави впечатление, че по-голямата част от разпоредбите или лаконично препращат към текстове на регламенти или директиви, част от Пакта за убежище и миграция, приет от ЕС, или дословно ги преповтарят. Съгласно чл.3, ал. 1 от ЗНА „законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения“. Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗНА „разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно.“ В чл. 39 от Указа за приемането на Закона за нормативните актове е прието, че : „Чл. 39. (1) Препращане към разпоредби на същия или на друг нормативен акт се допуска по изключение: 1. когато следва да се приложи обща уредба на определена материя, дадена от други разпоредби; 2. когато се препраща едновременно към повече разпоредби или към разпоредби на акт, въз основа на който е издаден препращащият акт; 3. когато възпроизвеждането на разпоредбата, към която се препраща, ще усложни текста. (2) (Нова - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) Препращане се допуска и към разпоредби и актове на Европейския съюз и обнародвани международни договори. (3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) Препращане не се допуска, ако води до неяснота на текста.“ Проектът на Закон за международната закрила категорично не съответства на цитираните по-горе минимални стандарти към закона като нормативен акт. Препращането към разпоредби на регламенти и директиви, част от Пакта за убежище и миграция, е превърнато в правило, а не изключение. Нещо повече, препращането към множество и различни регламенти и то по различен начин – чрез лаконично цитиране на член или преповтаряне на конкретен текст от регламента – води до неяснота на разпоредбите на Закона за международната закрила. В допълнение, текстът на Закона е подреден хаотично, без ясна последователност на разглежданата материя и чрез препращания, както в рамките на самия закон, така и към правото на ЕС. Препращ</p>	24.02.2026 19:05
---	-----------------------------------	---	------------------

ащите разпоредби в Закона са толкова много и с такова преимущество, че дори основополагащи понятия за един закон, озаглавен „Закон за международната закрила“, остават неизяснени. Така в Закона липсва ясно, точно и кратко определение на това какво е международна закрила, какво е бежански статут, какво е статут на субсидиарна закрила и при какви условия могат да бъдат предоставени.

Обстоятелството, че регламентите на ЕС имат пряко приложение, не освобождава държавите-членки от приемане на вътрешно законодателство в сферата на бежанското и миграционно право. В този смисъл и след като са предприети действия по приемането на български закон, то той следва да отговаря на всички изисквания в ЗНА и УПЗНА за нормативен акт от такъв ранг. Приемането на нормативен текст със заглавие „закон“, който по същността си представлява своеобразен указател за определени разпоредби от правото на ЕС, е недопустимо. В допълнение, прави впечатление, че някои от разпоредбите на закона са директен превод от чуждоезиковите версии на съответните регламенти, напр. „елементи“ вместо „доказателства“ или пък употребяването на термини, които имат различно значение в националното законодателство като „правен съветник“, а подобен подход е недопустим. Ето защо и Фондация за достъп до права - ФАР счита, че дори само поради това основание, изготвеният проект на Закон за международната закрила следва да бъде изцяло преработен, така че да отговаря на минималните стандарти за „закон“ по смисъла на ЗНА и УПЗНА.

II. По същество на някои от разпоредбите на проекта на Закон за международната закрила

1. На първо място неясен и противоречив е предприетият подход в проекта на Закона за дефинирането на различни относими понятия – някои от дефинициите са дадени в самите членове на закона, други – чрез препращане към правото на ЕС, а трети – в допълнителните разпоредби на закона. Препоръчително е предприемането на единен подход, чрез който да се дава кратка, точна, ясна и непротиворечива дефиниция на съответните понятия в рамките на самия закон (а не чрез препращане). Така например неясни са дефинициите, дадени в чл.27, ал. 8 и ал. 9 от Закона за „ненужни документи“ и „несъразмерно количество документи“. Подобни неясни формулировки биха затруднили, както кандидатите за МЗ, така и органите на изпълнителната и съдебната власт.

2. Макар в Закона да е предвидена възможност за подаване на сигнали за извършени нере

дности, уредбата, освен неясна, в някои свои части сериозно възпрепятства упражняването на подобно право. Така, например, в чл. 33, ал.6 е посочено, че „Сигнали, които съдържат очевидно неверни или заблуждаващи твърдения за факти, се връщат с указание към подателя за поправка на твърденията и за отговорността, която носи за набеждаване“. Не е ясно кои са очевидно неверни или заблуждаващи твърдения и кой е компетентен да ги определи като такива. Съчетан и с предупреждение за набеждаване, подобен текст сериозно би възпрепятствал подаването на сигнал от лица, които може да не знаят кой и как определя твърденията като неверни или заблуждаващи. 3. В пряко противоречие, както с националното законодателство, така и с международноправни актове като Конвенцията за правата на детето и Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), ратифицирани от НС и вътрешно право за страната, са и редица от разпоредбите, касаещи задържането на лица, вкл. на непълнолетни. 3.1. Освен изключително обезпокоителна сама по себе си, регламентацията на задържането на деца в закона е още един пример за хаотичност на разпоредбите, които често пъти и пряко си противоречат. Така в чл. 49, ал. 1 е посочено, че „актът за задържане на ненавършили пълнолетие, включва и оценка на висшия му интерес“, а по-надолу в текста, едва в чл. 59, ал. 1 е посочено, че „по правило ненавършилите пълнолетие не се задържат. Те се настаняват в подходящи за тях жилища. По правило се използват подходящи алтернативи на задържането за семейства с ненавършили пълнолетие в съответствие с принципа за целостта на семейството“. Не е ясно какво точно означава „по правило“ след като в ал. 3 на чл. 59 от Закона се приема, че задържането е допустимо във възможно най-кратък срок. Отново, в противоречие с чл. 39 от УПЗНА, правилата за задържане на непълнолетни не са уредени в един или няколко последователни члена, а разпръснато и без логическа последователност. Така конкретните случаи, при които задържането на непълнолетни е допустимо, са уредени в чл. 60. Неприемлива е законовата формулировка, съгласно която задържането на деца може да бъде преценено като мярка в техен висш интерес. Лишаването от свобода категорично не може да бъде във висш интерес на лица под 18-годишна възраст. Неясно са разписани и правата, които задържаните непълнолетни лица имат, в т.ч. и правото на образование. В чл. 60, ал.2 е посочено, че „на задър

жаните ненавършили пълнолетие се осигурява достъп до образование в съответствие с чл. 6б, освен ако предоставянето на образование има ограничена стойност за тях поради твърде краткия срок на задържането им“. Отново неясно е как предоставянето на образование може да има „ограничена стойност“ и как ще бъде реализирано при задържане на непълнолетни лица. Фондация за достъп до права намира за неприемлива и предвидената възможност по чл. 60, ал.1, т.1 от Закона, придружените деца да бъдат задържани, когато са задържани техните родители/попечители или настойници. Необходимостта да се запази целостта на семейството не е основателна причина, която да оправдае лишаването на дете от свобода. Ако най-добрият интерес на детето изисква запазване на единството на семейството, задължителното изискване да не се лишава детето от свобода се разпростира върху родителите на детето и изисква от властите да изберат решения, които не са свързани с лишаване от свобода, за цялото семейство (Съгласно Съвместен общ коментар No 4 (2017) на Комитета за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства и No 23 (2017) и Съвместен общ коментар No4 (2017) на Комитета за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства и No 23 (2017) на Комитета за правата на детето относно задълженията на държавата по отношение на правата на човека на децата в контекста на международната миграция в страните на произход, транзит, местоназначение и връщане). С оглед на гореизложеното, разпоредбите, предвиждащи задържане на лица под 18 години (придружени и непридружени) следва да бъдат изцяло ревизирани. 3.2. Не по-малко проблематично е и задържането на пълнолетни лица според Закона. При систематичен прочит на всички разпоредби, относими към задържането, е видно, че законодателят смесва различни видове задържане и с различно основание. Така на първо място в чл. 47, ал. 1 от Закона е посочено, че задържането няма наказателен характер и при налагането му се отчитат принципите на необходимост и пропорционалност. По-надолу в текста на закона са посочени изчерпателно основанията за задържане – чл. 50. Същевременно, при цялостен прочит е видно, че това не са всички основания за задържане. Отново законодателният подход е неясен и вътрешнопротиворечив, като в несъответствие със ЗНА и УПЗНА един институт като задържането е уреден на различни места и фрагме

нтарно. И така, макар, че съгласно чл. 47 от Закона задържането не е наказателна мярка, то фигурира именно като такава в чл. 82, който урежда дисциплинарни мерки, налагани на кандидатите. Тези дисциплинарни мерки по своята естество имат наказателен характер. Видно от ал. 2 на чл. 82 такава мярка е на първо място дори само заплахата, че лицето ще бъде задържано, т.е. лишено от свобода. Нещо повече, кандидатът може не само да бъде наказан с предупреждение за задържане – той може да бъде подложен на принудителен труд, а освен това и на задържане. Прави впечатление, че за основанието на задържането в чл. 82, ал. 2, т.3 от Закона е посочен чл. 50, ал. 1, т.6 „защита на обществения ред“. Недопустимо е поставянето на знак за равенство между „обществения ред“ и вътрешните правила за поведение в центровете за настаняване или пък общите изисквания за поведение по този закон. В допълнение, недопустимо е и кумулирането на всички тези наказания, в т.ч. и наказанието „задържане“, съгласно предвиденото в чл. 82 и сл. от Закона. 4. На следващо място, Фондация за достъп до права - ФАР счита, че предвидените в проекта на Закона срокове за обжалване на различни индивидуални административни актове (като решения за задържане; за отказ да се предостави правна помощ; за отказ за предоставяне на МЗ по същество и др.) са прекалено кратки – 5 или 7 дни. От една страна в националното ни право срок от 5 дни не е възприет, като обикновено сроковете за обжалване са в размер на 14 дни, а по изключение – 7. Поради това и срок от 5 дни за обжалване на ИАА е прекалено кратък и не може да бъде оправдан с необходимостта от своевременно и бързо протичане на производството. Пълноценната защита на правата и интересите на кандидата изисква последният да има обективната възможност да потърси безплатна правна помощ или да ангажира платена такава, да успее да се запознае с всички материали по преписката и в срок да подаде своята жалба. В тази връзка недостатъчен е дори и 7-дневният предвиден срок за обжалване на решенията, с които се отказва предоставянето на международна закрила. Особено осезаемо това се вижда при уредбата на срока за обжалване на постановен отказ въз основа на мълчаливо оттеглена молба от страна на кандидата. 5. Основните права и интереси на кандидатстващите за международна закрила са сериозно застрашени, не само поради изключително кратките срокове за обжалване, но и поради начина

, по който безплатната правна помощ е предвидена в Закона. В чл. 100 е посочено, че: „Безплатна правна помощ и представителство по тази глава не се предоставят, когато: 1. кандидатът разполага с достатъчно средства или 2. бъде сметено, че жалбата или преразглеждането нямат реални изгледи за успех, по-специално ако са на втора инстанция. (2) Решението относно наличието на основанията по ал. 1 се взема от председателя на Националното бюро за правна помощ въз основа на оценка дали кандидатът разполага с достатъчно средства и след извършване на бърза принципна преценка относно изгледите за успех по ал. 1, т.2. При вземане на решението се отчитат критериите, посочени в чл. 77, ал. 2, а удостоверяването на обстоятелствата от значение за оценката се извършва по реда на чл. 77, ал. 3.“ Фондация за достъп до права-ФАР счита, че подобна регламентация на предоставянето на правна помощ е изцяло противозаконна и по никакъв начин не отговаря, нито на стандартите за предоставяне на правна помощ на ниво ЕС, нито на националното ни законодателство, в частност Закона за правната помощ. Недопустимо е председателя на НБПП да прави „бърза принципна преценка“ (каквото и да значи този израз) относно изгледите за успех (?) и по-специално на втора инстанция. До приключването на съдебното производство с влязъл в сила съдебен акт, спорът е висящ - незаконно е държавни органи да правят каквито и да е било преценки за изгледите от изхода на делото. Отделно от това, предоставянето на безплатна правна помощ е обвързано предимно с това какво е материалното положение на лицето и в по-малка степен със сложността на делото, но по никакъв начин не би могло да е обвързано с неговия бъдещ изход. Нещо повече, недопустимо в чл. 100, ал.3 от Закона е предвидено, че решението на председателя на НБПП подлежи на обжалване, само когато е постановено по чл.100, ал. 1, т.2, но не и по т.1 от Закона. Неясно е какво е съдържанието на правото на безплатна правна помощ при обжалване на решение, с което се отказва безплатна правна помощ, когато то е формулирано по следния начин: „За целите на обжалването по тази алинея кандидатът има право на безплатна правна помощ за изготвяне на жалбата, като в този случай може да потърси съдействие от Върховния комисар на ООН за бежанците.“. В допълнение, Фондация за достъп до права счита за неприемливо и разпоредбите, които предвиждат заплащане на направените разноски за

безплатна правна помощ, доколкото последните обезмислят нейното предоставяне. 6. Неясни са и разпоредбите, относими към обжалването на различните решения, постановявани в рамките на производството за получаване на международна закрила – в ускорената процедура на границата, и в общата процедура, както и правомощията на съда да решава спора по същество или да връща преписката на административния орган за ново произнасяне. И тук сроковете за обжалване (вкл. касационно) в размер на 7 дни са крайно недостатъчни и ще доведат до накърняване правата и интересите на кандидатите за международна закрила. 7. Фондация за достъп до права - ФАР намира за изключително проблематични някои от разпоредбите, които следва да уреждат интеграцията на лицата с международна закрила, в т.ч. правото на достъп до пазара на труда, на социално подпомагане и процедурата по събиране на семейство. 7.1. Фондация за достъп до права-ФАР счита предвидения срок от 6 месеца, в рамките на който кандидатите за закрила нямат право на достъп до пазара на труда, за прекомерно дълъг. Подобна разпоредба ще има за последица увеличаване на работата в сивия сектор, тъй като за един продължителен период от време – половин година, търсещите закрила нямат да имат възможността да издържат себе си и семействата си по законен път. Подобен подход не отговаря на нуждите на българския трудов пазар от една страна и от друга – на необходимостта от възможно най-безпроблемна адаптация и интеграция в българското общество. В допълнение, Фондация за достъп до права счита за противозаконен и текста, съгласно който „при осигуряване на достъп до заетост Агенцията по заетостта, като отчита политиката на пазара на труда, включително във връзка с равнището на младежката безработица, проверява дали конкретно свободно работно място, което работодател възнамерява да запълни с кандидат, с право на достъп до пазара на труда, може да бъде заето от граждани на Република България или от други граждани на Съюза или от граждани на трети държави и лица без гражданство, пребиваващи законно в Република България“ (чл.68, ал.8). Следва да се отбележи, че търсещите закрила също пребивават законно в Република България. В този смисъл и подобна разпоредба не отговаря на заложения в чл. 69 от Закона принцип на равно третиране на търсещите закрила и българските граждани. Нещо повече, от текста на чл. 217, ал.1 от Закона не става ясно лицата с време

нна закрила ще имат ли право да работят по трудов договор или и те, подобно на търсещите международна закрила, ще бъдат възпрепятствани за срок до 6 месеца и след това ще трябва да получат разрешение за достъп до пазара на труда. Подобен подход би се отразил изключително негативно на лицата с временна закрила, доколкото понастоящем по-голямата част от тях работят по трудови договори. Ограничаването на правото им на работа, ще доведе до масови прекратявания на трудовите договори, висока безработица и кризисна ситуация за множество семейства, които ще останат без препитание в страната. Не по-малко неблагоприятни ще са и последиците за българските работодатели и българското общество като цяло. Ето защо Фондация за достъп до права – ФАР счита, че евентуалният срок, през който търсещите международна закрила нямат право да упражняват трудова дейност, следва да бъде сведен до възможния минимум. Не следва да се въвежда изискване за разрешение за достъп до пазара на труда в хипотези, в които такова до момента не е било предвидено. По отношение на лицата с временна закрила следва да се запази действащата уредба, която гарантира техния пряк и ефективен достъп до пазара на труда. Всякакви нови ограничения на достъпа до пазара на труда следва да се въвеждат единствено въз основа на ясни доказателства и задълбочен анализ, изготвен в сътрудничество с Агенцията по заетостта и представителните работодателски организации, като се отчитат реалните потребности на българския трудов пазар и интересите на българското общество. Наличните данни сочат, че към настоящия момент е налице необходимост от улесняване на достъпа до пазара на труда, а не от неговото допълнително ограничаване.

7.2. Разпоредбите, относими към събирането на семейство в България също са непрецизирани, а някои от тях – и незаконосъобразни. Така например в противоречие с националното ни законодателство са разпоредби, които забраняват събирането на семейство на лица, навършили 15 години: „не се разрешава събиране на семейството и когато кандидатът е подал заявление да се събере с навършили 15-годишна възраст деца, както и когато кандидатът е навършил 15-годишна възраст“ (чл.208, ал.2 ). Също така нелогични и в противоречие с националното законодателство за разпоредби, които изискват лицата да са навършили 21 години за сключване на брак, когато в Република България брачната дееспособност настъпва на 17 години.

8. Не

на последно място така предложеният проект на Закон за международната закрила въпреки значителния си обем от 105 страници, не урежда редица изключително важни въпроси, а именно:

8.1. Липсва нормативно определено съдържание на международната закрила. Законопроектът не дефинира ясно обема и съдържанието на правата, които произтичат от предоставения статут. Отпада действащата уредба на чл. 32 от ЗУБ, която гарантира приравняване на правата на лицата със статут на бежанец към тези на българските граждани, а на лицата с хуманитарен статут – към тези на постоянно пребиваващите чужденци. В проекта отсъстват изрични разпоредби относно достъпа до заетост, образование, признаване на квалификации, социално подпомагане, здравеопазване и интеграционни мерки. Подобна празнота противоречи на принципа на правна сигурност и създава предпоставки за неравномерно и произволно прилагане на закона.

8.2. Липсва ефективен механизъм за интеграция. В чл. 22, ал. 6 е предвидена единствено възможност общините да участват в интеграционни мерки, без да е установено нормативно задължение или ясен модел за прилагане. Не се създава устойчива рамка за интеграция на лицата, получили международна закрила. Следва изрично да се предвиди възможност за сключване на интеграционно споразумение с всички лица, получили закрила, като условията и редът бъдат регламентирани в правилника за прилагане на закона – по аналогия с действащата уредба за лицата с предоставено убежище. Липсата на такава регламентация обезсмисля самото предоставяне на статут, доколкото интеграцията е негово естествено продължение.

8.3. Липсва ясно определен координационен/водещ орган в процеса по интеграция. Законопроектът не определя институцията, която да носи отговорност за координацията на политиките по интеграция, събирането и анализа на данни, разработването на стратегическа рамка и планирането на финансирането. Отсъствието на централен координационен механизъм е в противоречие с принципите на добро управление и ефективност на публичните политики и създава риск от институционална фрагментация и липса на отчетност.

8.4. Регистрационните карти за временна закрила отново не се разглеждат като документ за самоличност, дори когато са издадени въз основа на представен национален международен паспорт. Това лишава украинските бежанци вече четири години от достъп до основни права като откриване на банкови сметки (вкл. за получаване на

обезщетения от НОИ); получаване на свидетелство за управление на МСП (необходима за голяма част от трудовия сектор) и др. 8.5. Въпреки Препоръката на Съвета на Европейския съюз С/2025/5129 от 16.09.2025 г. към държавите-членки за предоставяне на трайни решения за установяване на украинските бежанци на тяхна територия, с изготвения проект на Закон за международната закрила отново не се предвижда възможност за друго законно пребиваване на лицата от Украйна, което да има траен характер. Вместо на тези лица да се предостави достъп до производството по международна закрила, в пар.8 от ДР на Закона отново тази възможност е категорично отречена, в нарушение на правото на ЕС. Не са предвидени и плавни възможности за получаване на разрешение за пребиваване по ЗЧРБ чрез освобождаване от задължението за кандидатстване за виза за дългосрочно пребиваване в страната на проиход. В резултат на това, близо 74 000 украински бежанци на територията на страната вече четвърта година са във „временно положение“ и нямат пълен достъп до правата и възможностите, които бежанският статут или пребиваването по ЗЧРБ предоставят. В съответствие с правото на Европейския съюз, Фондация за достъп до права-ФАР счита, че в закона следва недвусмислено да се уреди правото на украинските бежанци да подават молба за международна закрила, както и възможността да кандидатстват за разрешение за пребиваване по ЗЧРБ, без да е необходимо завръщането им в Украйна за получаване на виза за дългосрочно пребиваване. III. Заключение В заключение от Фондация за достъп до права – ФАР изразяваме сериозното си безпокойство от начина, по който е подготвен и внесен проектът на Закон за международната закрила. Законопроект с толкова значим обхват и последици за основни права следва да бъде изработван при висока степен на прозрачност, предвидимост и реално участие на заинтересованите страни. Липсата на открит и приобщаващ процес на изготвяне ограничава възможността за навременно идентифициране на съществени пропуски и противоречия и не съответства на принципите на добро управление и качествено нормотворчество. В България съществува утвърдена експертиза в гражданския и академичния сектор, изградена в продължение на години практически опит в областта на бежанското право и задълбочено познаване на европейските, националните и международните стандарти. Този капацитет представлява ценен ресурс за държавните институции при

		<p>разработването на устойчива, съобразена с правото на ЕС и международните ангажменти на страната законодателна рамка. Убедени сме, че привличането на тази експертиза чрез открит, професионален и структуриран диалог би допринесло съществено за качеството, приложимостта и легитимността на нормативната уредба. Надяваме се, че в по-нататъшния законодателен процес ще бъде осигурена реална възможност за съдържателно участие на специалисти и организации с доказан опит, така че окончателният текст на закона да отговаря на високите стандарти за защита на правата и на изискванията на правовата държава.</p>	
--	--	---	--

9	Galya Georgieva	<p>Становището на Сдружение ЕНЕРДЖИ – координатор на Център "КОМПАС"-Варна, част от Българската мрежа за закрила и включване Изразяваме нашето категорично несъгласие с предложените изменения на Закон за международната закрила (ЗМЗ), както в частта относно лицата с временна закрила, така и поради общата тенденция на проекта за ограничаване на права и въвеждане на непропорционални рестрикции. Изразяваме становище по отношение на: 1. Необосновано ограничаване на достъп до пазара на труда Предвижда се приравняване на режима на прием на лицата с временна закрила с този на лицата, търсещи международна закрила, включително въвеждане на забрана за работа през първите шест месеца, ограничения в достъпа до социално подпомагане и здравно осигуряване (чл. 217, ал. 1). Предложените текстове: противоречат на целта на временната закрила като механизъм за бърза и ефективна подкрепа при масово разселване; създават предпоставки за социална изолация и зависимост от ограничени помощи; увеличават риска от неформална заетост и експлоатация; не отчитат реалните нужди на пазара на труда и демографската ситуация в страната. 2. Липса на признание на регистрационната карта като документ за самоличност Съгласно чл. 222, ал. 3 регистрационната карта на лице с временна закрила не се признава за документ за самоличност. Това създава сериозни практически пречки, включително: невъзможност за откриване на банкова сметка; затруднен достъп до трудова заетост; ограничено участие в икономическия живот. Считаме, че следва да бъде въведен идентичен режим на лицата с временна закрила като този за лицата, търсещи международна закрила, при който регистрационната карта се признава за официален документ. 3. Липса на изрична възможност за кандидатстване за международна закрила Законопроектът не предвижда изрична възможност лицата с временна закрила да подадат молба за международна закрила. Това създава правна несигурност и риск от ограничаване на достъпа до индивидуална закрила, особено в случаите, когато обстоятелствата по произхода на лицето налагат предоставяне на бежански или хуманитарен статут. 4. Липса на механизъм за продължаване на пребиваването Не се предвижда възможност за продължаване на разрешението за пребиваване след изтичане на временната закрила, освен в рамките на програми за доброволно завръщане. Този подход: игнорира реалността на продължителни конфликти и невъзможност за безопасно завръ</p>	23.02.2026 14:29
---	-----------------	---	------------------

	<p>щане; не отчита степента на фактическа интеграция на лицата в страната; създава риск от преминаване в недокументиран статус. Необходимо е въвеждане на законов механизъм за регламентиране на последващ статут при обективна невъзможност за завръщане. II. Заключение В частта относно лицата с временна закрила законопроектът демонстрира тенденция към рестриктивен подход, който не съответства на хуманитарния характер на временната закрила, на принципите на правовата държава и на необходимостта от устойчиви интеграционни политики. Вместо да създава условия за бърза икономическа самостоятелност и социална стабилност, проектът въвежда ограничения, които могат да доведат до маргинализация, зависимост от помощи и административни затруднения. Поради изложеното считаме, че предложените разпоредби в настоящия им вид не следва да бъдат приети.</p>	
--	--	--

10	Десислава Тодорова	<p>Становището на Център за правна помощ „Глас в България“ (ЦПП) е против приемането на представения законопроект в неговата цялост. Публикуваният проект на „Закон за международната закрила“ (ЗМЗ) изисква изцяло нова преработка поради следните съображения: I. Общи положения 1. Избраната законодателна техника на изцяло препращащи норми към текстове в Пакта за миграция и убежище, използвани масово, а не по изключение, е в нарушение на разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от Указа за прилагане на Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 39 от 21 май 1974 г., УПЗНА), както и на разпоредбата на чл. 38 от УПЗНА. Законопроектът се характеризира с фрагментирана структура, основана на постоянни препратки към приложимите регламенти и директиви на ЕС както и копиране на цели текстове от тях. Тези структурни дефицити са сериозна предпоставка за цялостно блокиране на системата за международна закрила. 2. В законопроекта липсва ясно и последователно разграничение между различните видове процедури – процедура на границата, обща процедура за международна закрила и ускорена процедура. Липсват и определения на отделните видове международна закрила съгласно Конвенцията за бежанците като бежански статут и субсидиарна закрила, които не са изрично уредени в законопроекта като обхват и съдържание. Предложените разпоредби създават предпоставки за възникване на конфликт в правомощията между отделните компетентни органи, включително чрез дублиране на правомощия между Агенцията за международна закрила и органите, компетентни по Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ). 3. ЦПП поддържа позиция си, изразена многократно спрямо новия Пакт на ЕС, срещу въвеждането на презумпцията за невлизане в страната, която представлява дерогация от основните принципи за достъп до територия и достъп до процедура за международна закрила. Прилагането на тази презумпция не само по време на скрининг, но и в рамките на нововъведените процедури на границата, на практика неутрализира правата и гаранциите, произтичащи от принципа за достъп до територия. Още по-притеснително е разпространето на презумпцията и спрямо особено уязвими лица, като деца, включително непридружени непълнолетни, което води до сериозно ограничаване на техни основни права и гаранции. Фактът, че този законопроект постоянно препраща към текстове от Пакта, илюстрира проблематичния характер на редица принципи, заложили в самия Пакт. 4. Премества</p>	18.02.2026 11:31
----	--------------------	---	------------------

се фактическо обръщане на основната презумпция – от лица, търсещи международна закрила до доказване на противното, към третиране като т. н. (икономически) мигранти до доказване на противното. Подобен подход противоречи на утвърдените международни стандарти и подкопава правото на ефективен достъп до процедура за закрила. 5. Предложеният законопроект демонстрира съществено неразбиране на правната същност на административното задържане като най-тежката принудителна административна мярка, която има ефекта на лишаване от свобода и като такава следва да се прилага единствено в краен случай. Произволното смесване на наказателен с административноправен режим за задържане е в нарушение на гаранциите срещу произволно лишаване от свобода, включително установени в чл. 5 от Европейската конвенция за правата на човека. Вместо това, законопроектът създава предпоставки за произволно и прекомерно прилагане на задържането, като концентрира широки правомощия в административния орган за налагане на мярката на различни основания. Особено обезпокоителна е предвидената възможност основанията за задържане да се прилагат кумулативно или алтернативно, което създава сериозен риск от правна несигурност и фактическо произволно удължаване на задържането. Предвижда се значително увеличаване на прилагането на задържане – задържане по време на скрининг, задържане по време на процедурата на границата, както и имиграционно задържане, без да е налице ясно разграничение между отделните правни основания. В резултат на това се създава реален риск задържането да се използва системно като правило, а не като крайна мярка по изключение. 6. В законопроекта липсват реални и работещи модели за алтернативи на задържането, които биха могли да адресират системните проблеми. Въпреки натрупаната през годините практика, при която значителен брой чуждестранни лица не могат да бъдат върнати в държавите си на произход или в трета държава по обективни причини, което поставя самата администрация в състояние на продължителна институционална безизходица, настоящият законопроект не предлага нови или иновативни решения на тези системни проблеми. От години неправителственият сектор последователно призовава за въвеждане на алтернативни на задържането мерки, включително под формата на настаняване в общността. Пример за утвърдена международна практика в тази насока е т.нар. модел за оценка и настаняване в общността (Comm

unity Assessment and Placement – CAP), който представлява инструмент за правителствата, гражданското общество и други заинтересовани страни за изграждане на системи, гарантиращи, че имиграционното задържане се прилага единствено като крайна мярка. 7. Категорично се противопоставяме на прилагане на каквато и да е форма на задържане спрямо деца, включително непридружени непълнолетни като особено уязвима група. Обезпокоителни са практиките на задържане на непридружени непълнолетни в ПЗТ на основание заплахата за националната сигурност, представляващо тежко нарушение на основните права и гаранции за децата. Непридружени непълнолетни следва да имат безусловен достъп до общата процедура за международна закрила без спрямо тях да се прилагат гранични или ускорени процедури. Още повече в законопроекта де факто произволно се занижава възрастовия критерий за носене на административна отговорност от непълнолетни лица. 8. Като цяло законопроектът концентрира прекомерни правомощия на административните органи, без ясна конкретизация на критериите за упражняването им и без ефективни механизми за контрол. Това създава предпоставки за административен произвол. Допълнително се създават условия за институционално капсулиране на системата за убежище без възможност за външен обективен мониторинг. Предложените концепции се изключително бюрократично усложнени и непрозрачни, което прави ориентирането на кандидатите за закрила относно техните права и задължения практически трудно или невъзможно. 9. Законопроектът не адресира по същество утвърдената в България системна политика, често определяна като „стратегия на нулева интеграция“. Вместо цялостна и последователна интеграционна рамка, в него се залага на ограничени и формални мерки, като информационни сесии, които по своята същност не могат да заместят реални, устойчиви и държавно подкрепени програми за интеграция. Практиката показва, че интеграционно подпомагане се осъществява предимно от неправителствения сектор. Ефективната интеграционна политика предполага осигуряване на реален достъп до пазара на труда, до образователната система и до системно езиково обучение – елементи, които отсъстват или са сведени до декларативни разпоредби в законопроекта. До настоящия момент България възприема ролята си преимуществено като транзитна държава, като това разбиране често служи като претекст за липсата на инвестиции в работещи интеграционни механ

изми. Показателен пример за неефективна и безрезултатна интеграционна политика е практиката с т.нар. интеграционни споразумения с общините, която не доведе до създаването на устойчиви местни модели за интеграция. В контекста на новите европейски миграционни политики от България ще се изисква не само охрана на външните граници, но и развитие на политики, отговарящи на реалността на държава, която неизбежно функционира и като имиграционна страна. 10. Законопроектът не адресира ситуацията на недокументирани дългосрочно пребиваващи мигранти. В мотивите към проекта се отбелязва: „Наред с правото си да подадат последваща молба за международна закрила гражданите на третите държави и лицата без гражданство ще разполагат и с друга законова възможност, а именно да изразят воля спрямо тях да бъде приложена национална процедура за предоставяне на убежище или да се ползват от режима по чл. 28а от Закона за чужденците в Република България относно правото на пребиваване по хуманитарни причини“. Реалността обаче показва, че до настоящия момент разпоредбата на чл. 28а ЗЧРБ е приложена в единични случаи и изключително ограничено. Още повече разпоредбата се отнася за лица, ненъвършили пълнолетие. По този начин законопроектът не адресира ситуацията на множество граждани на трети страни, които не могат да бъдат върнати по обективни причини, но същевременно пребивават продължително време на територията на страната в недокументирана ситуация. От години неправителственият сектор последователно настоява за въвеждането на законови алтернативни механизми за регуларизация на лица в недокументирана ситуация, основани на принципа на фактическа интеграция в българското общество, включително продължителност на пребиваване, социални връзки и участие в икономическия и обществения живот. 11. Същевременно с настоящия законопроект се въвеждат допълнителни бюрократични изисквания за работодателите при наемането на кандидати за международна закрила, включително задължително съгласуване с Агенцията по заетостта и изискване за приоритетно наемане на български граждани, респективно на „законно пребиваващи“ граждани на трети държави. По този начин предложените разпоредби се разминават съществено с реалностите и нуждите на пазара на труда в страната. Предвид неблагоприятната демографска ситуация и хроничния недостиг на работна ръка, последователно посочван от работодателските организации, законопроект

ът следва да отчита реалните потребности на трудовия пазар и да бъде изготвен в координация с работодателите и техните представителни асоциации. II. Становище относно конкретни особено проблемни разпоредби в предложението за законопроект 1. Относно вътрешната организация на Агенцията за международна закрила („Агенцията“) Считаме, че предвид ключовата роля на преименуваната със законопроекта Агенцията като единствен компетентен орган за предоставяне на международна закрила, както и значението ѝ за прилагането на националната и европейската миграционна политика, особено в контекста на това, че България е държава с външна граница на ЕС, председателят на агенцията следва да бъде избран на конкурсен принцип. Провеждането на открита конкурсна процедура с публично изслушване на кандидатите и представяне на концепции за развитие и изпълнение на политики в областта на убежището би гарантирало, че назначаването на председателя представлява експертно, а не политическо решение. Подобен подход би допринесъл за прозрачност, институционална стабилност и последователност в управлението на системата за международна закрила, независимо от моментната политическа конюнктура. 2. Относно прилагането на административно задържане Като цяло законопроектът въвежда неприемлива и недопустима концепция за прилагане на административно задържане. В настоящия си вид разпоредбата на чл. 50 ЗМЗ не отчита факта, че задържането има ефекта на лишаване от свобода и като такова следва да се прилага от административния орган единствено като крайна и изключителна мярка. Основанията, предвидени в ал. 1, т. 1-7, са формулирани по неясен и произволен начин, без да са въведени ясно определени срокове за задържане, както и задължителни условия и критерии, които органът следва да съобрази при налагането на мярката. Считаме, че разпоредбата на ал. 2, според която основанията за задържане могат да бъдат прилагани отделно или последователно едно след друго с или без прекъсване, следва да отпадне изцяло. Възможността за кумулативно или алтернативно прилагане на задържането създава предпоставки за произволно налагане на административното задържане, фактически неограничената му продължителност, неяснота относно конкретното правно основание и очевидна непропорционалност на мярката. Предложената ал. 3 на чл. 50 от Закона за международната закрила противоречи на действащата разпоредба на чл. 44, ал. 1 във връзка с ал.

б от ЗЧРБ. От предложената редакция следва, че председателят на Агенцията би придобил нови правомощия за налагане на задържане, които към настоящия момент са изрично възложени на органите, определени в чл. 44, ал. 1 от ЗЧРБ, което поражда риск от нормативно противоречие и институционално дублиране на правомощия. В настоящата редакция на ал. 4 от чл. 50 ЗМЗ се предоставят неограничени правомощия на административния орган при преценката дали кандидатът умишлено е заблудил органите за скрининг. Липсата на обективни критерии и доказателствени стандарти превръща това основание в предпоставка за административен произвол при прилагането на най-тежката принудителна мярка – административното задържане. Предвидената възможност в настоящата редакция на ал. 6 председателят на Агенцията да извършва собствена преценка дали кандидатът представлява риск за националната сигурност следва да бъде формулирана като изрично задължение. Това е особено необходимо предвид дългогодишните системни проблеми, свързани с фактическата обвързаност на решенията на Агенцията със становищата на ДАНС, които на практика често се възприемат автоматично. Тази практика системно продължаваше въпреки установената съдебна практика на Европейски съд по правата на човека срещу България, съгласно която компетентният орган, разглеждащ молбата за международна закрила, е длъжен да извърши собствена, независима и мотивирана преценка дали конкретното лице действително представлява заплаха за националната сигурност. Поради това задължението за извършване на самостоятелна, обективна и мотивирана преценка от председателя на Агенцията следва да бъде изрично дефинирано чрез въвеждане на ясни стандарти за оценка, мотивиране и документиране на решението. В противен случай съществува сериозен риск тази преценка да остане чисто формална, особено предвид факта, че съгласно предвидената рамка в Пакта оценката на риска за националната сигурност се извършва още на предварителния етап на скрининга, в резултат на което засегнатите лица на практика няма да имат достъп до общата процедура за закрила. Също така с цел ефективен достъп до правна защита на лицата, определени като риск за националната сигурност, до мотивите на ДАНС следва да имат ефективен достъп не само председателя на Агенцията, но и процесуалните представители на засегнатите чуждестранни граждани. Предложената редакция създава и сериозна предпоставка за неогр

аничено по продължителност задържане на основание „заплаха за националната сигурност“, включително в ситуации, при които мотивите на ДАНС се преиздават формално. С оглед на съществуващата практика лица, задържани в ПЗТ, да не бъдат освобождавани след приключване на производството по международна закрила, е необходимо задържането на това основание да бъде стриктно регламентирано, включително чрез въвеждане на ясно определен максимален срок на задържане и ефективен съдебен контрол. В предложените разпоредби недопустимо се смесват административният режим на задържане с наказателноправния режим на лишаване от свобода. Съгласно чл. 56, ал. 5 се допуска, при необходимост и с решение на Министерския съвет, задържаните кандидати за международна закрила могат да бъдат настанявани в места за лишаване от свобода (затвори), чрез препращане към Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража. Това представлява смесване на два напълно различни по своя характер правни режима. Приравняването на кандидати за международна закрила към лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, води до фактическата им криминализация. По този начин предложените разпоредби допускат произволно лишаване от свобода, тъй като позволяват кандидатите за международна закрила да бъдат задържани в места за лишаване от свобода, без спрямо тях да е установена наказателноправна отговорност. Подобно произволно смесване на административния и наказателно-правния режим се наблюдава и в чл. 57, ал. 3 ЗМЗ, относно ограничаването на достъпа до центрове за задържане. В предложената разпоредба се възпроизвежда опит за нормализиране на практика, при която на лица без установена наказателна отговорност се налагат ефекти, характерни за наказателното право. 3. Относно концепцията за създаване на „ограничени зони за движение“ Обезпокоителни са и всевъзможните видове ограничения, които се налагат в свободното движение на търсещите закрила. Действително концепцията за създаване на „зони за движения“ не е нова и присъства в действащото законодателство. Предложените промени обаче водят до неясни критерии за определяне на тези зони, изключително трудни процедури за промяната им и де факто безконтролност на решаващите органи. Чрез въвеждането на неясни и неопределени критерии за ограничаване на движението се създава механизъм за концентрация на прекомерни правомощия в административния орган и де факто задърж

ане. Пример за това е разпоредбата на чл. 33 ЗМЗ, при която въпреки възможността на лицата да подават искания за преразпределение и сигнали или оплаквания, де факто административният орган, който налага конкретните условия, упражнява пълен контрол върху решението по тези искания. В същото време законопроекът не предвижда реални механизми за подпомагане на кандидатите при подаването на тези сигнали или искания, което прави упражняването на правата им практически невъзможно. Също така, разпоредбата на чл. 44 ЗМЗ относно последствията от неспазване на наложените ограничения е непропорционална и следва изцяло да отпадне. Тя предоставя на административния орган неограничени правомощия да прецени по собствено усмотрение дали молбата за закрила да се счита за мълчаливо оттеглена или да се приложи най-тежката принудителна мярка – административното задържане. Това създава сериозен риск от произволно и несъразмерно ограничаване на правата на кандидатите.

4. Относно ситуацията на деца/непридружени непълнолетни

Поддържаеме последователно изразяваната от нас позиция, включително във връзка с Пакта за убежището и миграцията, че защитата на основните права и гаранции, особено по отношение на непридружените непълнолетни като особено уязвима група, изисква спазването на следните основни принципи: (i) гарантиране на безусловен достъп до общата процедура за международна закрила; (ii) забрана за прилагане на гранични и ускорени процедури спрямо непридружени непълнолетни; (iii) забрана за определяне на непридружени непълнолетни като заплаха за националната сигурност; (iv) забрана за прилагане на задържане, включително всякакви форми на де факто задържане, спрямо непридружени непълнолетни.

Наред с учредяването на института на представител от Националното бюро за правна помощ (НБПП) се предвижда и възможност за временно представителство на непридружени непълнолетни от длъжностни лица от институцията на Омбудсмана или от социални експерти от службите за закрила на детето. Този подход обаче създава предпоставки за размиване на отговорността между различни административни звена, както и за дублиране на функции при липса на ясно определен механизъм за координация и ефективен контрол. Представителството на непридружени непълнолетни следва да бъде уредено по начин, който гарантира ясно разпределение на отговорностите, последователност в действията и възможност за обективен мониторинг и от

четност на дейността на представителите. Предвидената в чл. 93 ЗМЗ възможност непридружени непълнолетни да подават оплакване срещу назначения им представител е формално гарантирана, но не съдържа необходимите процесуални и практически механизми, които да осигурят нейната ефективност. В разпоредбата не е ясно определено кой орган или лице следва да подпомага непридруженото дете при упражняването на това право, включително чрез предоставяне на информация, правна помощ и процесуална подкрепа. Разпоредбата не е съобразена със спецификите и реалностите при работа с непридружени непълнолетни, които представляват особено уязвима група. На практика непридружено дете не може самостоятелно да се ориентира в процедурните възможности, нито ефективно да инициира и поддържа оплакване срещу действия или бездействие на назначения му представител. Липсата на предвиден независим механизъм за подкрепа поставя под съмнение реалната приложимост на това право и създава риск от липса на ефективна защита срещу евентуални нарушения. Противопоставяме се категорично срещу всякакви форми на (де факто) задържане на деца/непридружени непълнолетни. Изключенията, предвидени в чл. 60 ЗМЗ следва изцяло да отпаднат. Административното задържане е най-тежката принудителна мярка с ефект на лишаване от свобода и като такава е несъвместима с най-добрия интерес на детето. Освен това в предложените разпоредби липсва яснота относно гарантирането на ефективен достъп до социални услуги, здравна грижа и образование за деца, които биха били поставени в условия на административно задържане или гранични процедури. Разпоредбата на чл. 50, ал. 8 ЗМЗ следва да отпадне като изцяло недопустима, тъй като позволява разделянето на придружени деца от семействата им. Разделянето на деца от родителите им в рамките на административни производства, които не са свързани със защита на детето от непосредствен риск, представлява непропорционална и неоправдана намеса в семейния живот. Не следва да бъде приета и предвидената възможност за настаняване на лица, навършили 16 години, заедно с пълнолетни кандидати. Непълнолетните, независимо от възрастта им, са носители на специална закрила и тяхното настаняване в среда с пълнолетни лица създава сериозни рискове за тяхната безопасност. Освен това подобна мярка предполага настаняване в неподходящи за тях условия. Особено обезпокоително е въвеждането, за първи път, на възможността з

а електронен мониторинг като алтернативна мярка спрямо непридружени непълнолетни (чл. 51, ал. 4, т. 3). Електронният мониторинг представлява форма на контрол, която е спорна и сравнявана с ограничаване на свободата на придвижване с характера на принудителна мярка с висока степен на намеса в личната сфера. Прилагането на подобен механизъм спрямо деца е несъвместимо с принципа за най-добрия интерес на детето и води до тяхната стигматизация и третиране по начин, сходен с лица, извършили наказателни нарушения. Противопоставяме се на предвидената забрана в чл. 208, ал. 2 ЗМЗ за събиране на семейството, когато кандидатът е подал заявление да се събере с навършили 15-годишна възраст деца, както и когато кандидатът е навършил 15-годишна възраст. Възрастовият критерий от 15 години е произволен и не е ясно въз основа на какви обективни, правни или практически съображения е въведен. Липсва обосновка защо именно тази възраст следва да бъде определяща за ограничаване на правото на семеен живот, още повече че лицата на тази възраст по закон са непълнолетни и продължават да се ползват от специална закрила. 5. Относно достъпа до (безплатна) правна помощ В представения законопроект достъпът до (безплатна) правна помощ се институционализира изцяло по начин, който концентрира преценката относно предоставянето ѝ в административния орган. Преценката дали една жалба има реални шансове за успех – особено на втора съдебна инстанция съгласно предложението чл. 100, ал. 1, т. 2 ЗМЗ – по своята същност е въпрос, който следва да бъде оставен на съда, а не на административния орган, чието решение се оспорва. Предоставянето на подобна преценка на административния орган създава риск от ограничаване на правото на ефективно обжалване и от възникване на конфликт на интереси, при който органът, чиито актове всъщност се обжалват, на практика може да ограничи достъпа на засегнатото лице до правна защита. Предложената разпоредба на чл. 100, ал. 3 ЗМЗ е житейски нелогична и практически неприложима, тъй като предвижда възможност кандидатът да обжалва решение, с което му е отказано предоставяне на безплатна правна помощ, без да отчита факта, че именно липсата на правна помощ прави упражняването на това право изключително затруднено или на практика невъзможно. Предложената редакция на чл. 101 ЗМЗ поставя изцяло в преценката на административния орган, чиито актове кандидатът оспорва, правомощието да реш

ава дали лицето следва да възстанови направените разходи за предоставената безплатна правна помощ. Подобен подход създава сериозен конфликт на интереси, тъй като органът, чието решение е предмет на съдебен контрол, получава възможност да влияе пряко върху упражняването на правото на защита чрез финансови последици за кандидата. На практика подобна разпоредба ще има възпиращ ефект върху кандидатите за международна закрила и може да ги откаже да упражнят правото си на безплатна правна помощ и на ефективно обжалване, поради реалния риск да бъдат задължени да възстановят направените разходи. Новото законодателство следва да гарантира свободен, ефективен и своевременно достъп на организации на гражданското общество до местата за настаняване и задържане, включително до местата за провеждане на скрининг. Особено важно е този достъп да бъде гарантиран в пограничните райони, където административният капацитет за предоставяне на основни услуги е по правило ограничен. В тези условия организациите на гражданското общество изпълняват ключова роля за осигуряване на достъп до информация, правна помощ, идентифициране на уязвими лица, както и за независим неинституциализиран мониторинг на спазването на основните права и процесуалните гаранции. 6. Относно достъпа до пазара на труда и социални услуги Предложената разпоредба на чл. 68 ЗМЗ демонстрира съществено неразбиране на ключовата роля на достъпа до пазара на труда като основен инструмент за интеграция на кандидатите, както и като ефективно средство за ограничаване на сивия сектор и предотвратяване на социалната маргинализация. Вместо това законопроекът въвежда допълнителни бюрократични усложнения и ограничения, които ще затруднят самата администрация, кандидатите за закрила както и работодателите. Разпоредбата е изпълнена с множество противоречия. От една страна, се въвежда възможност за незабавен достъп до пазара на труда в чл. 68, ал.4 ЗМЗ, включително при „приоритетно“ разглеждане на молбата за международна закрила в „ускорена процедура“. От друга страна, в ал. 5 се предвижда ограничаване или дори отнемане на вече предоставен достъп до пазара на труда именно при разглеждане на молбата в ускорена процедура. Законопроектът не предвижда реални и работещи механизми за улесняване на достъпа на кандидатите за международна закрила до пазара на труда, особено в условията, при които тяхната свобода на придвижване е ограничена

до конкретен географски район. В практиката тези райони често се намират извън големите икономически центрове, където възможностите за заетост по принцип са ограничени. По този начин законопроектът фактически вменява на лица с ограничена свобода на придвижване задължението да намерят работа в райони с неблагоприятна икономическа конюнктура, без да предоставя необходимите институционални механизми за подкрепа, посредничество или улесняване на този процес. В този смисъл законопроектът остава откъснат от реалностите на пазара на труда и не отчита необходимостта от създаване на ефективни и практически приложими механизми, които да подпомогнат трудовата интеграция на кандидатите за международна закрила. Вместо да предлага решения на съществуващите структурни проблеми, предложените разпоредби създават допълнителни административни и практически пречки, които могат да доведат до увеличаване на неформалната заетост, социалната изолация и зависимостта от държавна подкрепа. Разпоредбата на чл. 68, ал. 8 ЗМЗ следва да отпадне изцяло, тъй като предложената редакция противоречи на основния принцип, че кандидатите за международна закрила, след регистрация на молбата им, са лица със законно пребиваване на територията на страната до приключване на производството. Въвеждането на допълнителни ограничения, включително изисквания за определено съотношение при наемането им, е и поредната необоснована административна тежест за работодателите, които и без това оперират в условията на сериозен недостиг на работна ръка. Вместо да насърчава законната заетост, предложената разпоредба има потенциала да възпре работодателите от наемане на кандидати за закрила и по този начин де факто да поощри заетостта в сивия сектор. Препоръчваме при изготвяне на разпоредбите за достъпа до пазара на труда на кандидати за международна закрила авторите на законопроекта да се запознаят с икономическите анализи и обективните потребности на пазара на труда, както и с практическите предизвикателства, пред които са изправени работодателите. Препоръчваме и достъпът до пазара на труда да се разглежда не като поредния бюрократизъм или израз на „силова политика за ограничаване на миграцията“, а като ключов инструмент за интеграция, икономическо участие и намаляване на сивата икономика, което е в интерес както на държавата, така и на обществото като цяло. Обезпокоителни са и разпоредбите, които предвиждат при опре

		<p>делени условия кандидатите да бъдат задължени да възстановят стойността на предоставените материални условия на прием, социални помощи, здравноосигурителни вноски и правна помощ. Подобни механизми създават реален риск от демотивация за започване на работа, тъй като лицата могат да се окажат в ситуация, при която упражняването на правото им на труд води до възникване на значителни финансови задължения. III. Достъп на гражданското общество до процесите по изготвяне на настоящия законопроект В заключение на гореизложеното, предложеният законопроект като цяло бе изготвен без пълноценно и прозрачно интегриране на гражданския сектор. Българските граждански организации основно работят на терен и изолирането им води до законотворчество, отчуждено от житейските реалности и потребности, както и до формирането на политики, неспособни да предложат решения за системни проблеми и бъдещи кризи.</p>	
11	<p>Програма за правна защита на бежанци и мигранти Български хелзинкски комитет</p>	<p>Предвид всичко гореизложено, становището на Български хелзинкски комитет е против приемането на представения законопроект поради изложените аргументи и съображения и че ако се пристъпи към внасянето на законопроекта в Народното събрание и бъде приет в този му вид и редакция, същият ще блокира функционирането на националните производства за убежище и международна закрила и напълно ще осуети изпълнението от страна на Република България на Пакта за миграция и убежище на Европейския съюз, което следва да започне на 12 юни 2026 г.</p>	30.01.2026 16:13

12	Програма за правна защита на бежанци и мигранти Български хелзинкски комитет	<p>III. По приложената законодателна техника На последно място, като най-основният и изначален проблем на законопроекта следва да се посочи избраната законодателна техника. Като цяло законопроектът е основно, ако не и почти цялостно, изграден от преpraщащи норми към текстове на общностни норми от правото на ЕС в областта на убежището, понастоящем обединени и кодифицирани в Пакта за миграция и убежище. При това преpraщането е използвано масово, а не по изключение, каквътво е препоръчителният нормотворчески подход съгласно разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от Указа за прилагане на Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 39 от 21 май 1974 г., УПЗНА). Следва да се отбележи, че общностните норми на ЕС, и в частност – нормите на Пакта за миграцията и убежището, уреждат общи минимални правни стандарти. Поради това в правомощието, но също така и в задължението на държавите-членки, е необходимо да приемат собствени вътрешни разпоредби относно органите, които ще ги изпълняват, както и подробни правила и процедури, по които те ще се прилагат в съответствие с особеностите на конкретната национална административноправна уредба. В конкретния случай, тази уредба за Република България е регламентирана в Закона за администрацията (ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998г.) и Административнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 30 от 11 април 2006г.). Въпреки това, законопроектът – с изключение на отделни разпоредби в Глава четвърта и Глава седма, преpraща към материалноправните дефиниции на Пакта, преповтаря неговите процесуалните стандарти или задължителни гаранции, но не регламентира вътрешни правила или процедури, които да създават правилото за поведение на конкретния орган или служител съгласно изискването на чл. 38 от УПЗНА. Действително, Пактът за миграцията и убежището се състои основно от нормативни актове от ранга „регламент“ и само три директиви (Директива 2001/55/ЕО за временната закрила, Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството и Директива (ЕС) 2024/1346 за определянето на стандарти относно приемането). Съгласно чл. 288, ал. 2 от ДФЕС „регламентът“ е акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки, докато ал. 3 определя „директивата“ като правен акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите-членки, като оставя на националните власти свобода при избора на формата, правилата и сре</p>	30.01.2026 16:11
----	---	---	------------------

дствата за постигане на този резултат чрез вътрешното законодателство. Въпреки това, преповтарянето на нормите на регламента, освен спрямо материалноправните определения (дефиниции) за улеснение на прилагащите нормата органи и държавни служители, е не само напълно излишно, но и водещо до неизпълнение на основната функция на един закон, а именно и съгласно чл. 36, ал.1 от УПЗНА – да формулира кратко, точно и ясно правилото за поведение, тоест, конкретните производствени действия, които следва да се предприемат от правоприлагащия орган на власт и неговите служители, за да изпълнят и постигнат предписаните от регламентите и директивите общи минимални материални и процесуални правни стандарти. Има съществена разлика между правния стандарт и нормативната формулировка на конкретните действия и волеизявления на административния орган, които този орган следва да предприеме за тяхното постигане и реализация в правния мир. А именно това е целта на новия национален закон за убежището, който следва да бъде приет, за да се осигури националната правна рамка за изпълнение на Пакта на ЕС за миграцията и убежището. Поради това, въпреки заглавието на законопроекта като „Закон за международната закрила“ и въпреки декларативната разпоредба на чл.1, ал. 1 от него, отделните видове международна закрила – статута на бежанец по чл.1А от Женевската конвенция за статута на бежанците и чл. 9 вр. чл.13 от Регламент (ЕС) 2024/1347) и субсидиарния статут по чл.15 вр. чл.18 от Регламент (ЕС) 2024/1347, не са изрично уредени като обхват и съдържание нито в Раздел I, Глава Общи положения, нито в коя да е друга част от законопроекта. Избраният законодателен подход по-нататък в чл. 21, ал. 3 от законопроекта да се препрати към чл. 3, съответно, точки 12, 4, 5 и 2, макар и неясно от коя точно разпоредба, на Регламент (ЕС) 2024/1347, съставлява пряко нарушение на разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от УПЗНА, тъй като води до неяснота на текста и предпоставя различно тълкуване, водещи изначално към противоречива административна и съдебна практика. Тази неяснота и обърканост създава обективна невъзможност на прилагащия административен орган да разбере коя норма следва да съобрази и да приложи, за да изпълни общовалидното правило на чл. 7 от АПК относно преценката на фактите и обстоятелствата от значение за решаването на случая, за да се уважи или отхвърли дадена молба за международна закрила. Този същ

ествен недостатък е характерен за цялостния нов вариант на законопроекта. Нещо повече, текстовете на разпоредбите са сложни, описателни, използват прекомерно чуждици като не отчитат и не съобразяват натрупалата се от началото на провеждането на националните бежански процедури от 1994 г. насам административна и съдебна практика в областта на убежището и международната закрила, и по-специално – дадените от българския съд задължителни указания, които изясняват и улесняват правоприлагащия орган и които са утвърдени като вътрешноправни стандарти. В преобладаващото мнозинство от разпоредбите на законопроекта, вместо съставянето на конкретна норма съгласно правилата на ЗНА и УПЗНА, се открива преповтаряне разпоредбите на регламентите и директивите, включително буквалното възпроизвеждане с машинен превод от английски език на указанията и отговорите по конкретни въпроси, дадени от Главна Дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Европейската комисия по тълкуването на съдържанието на нормите на Регламент (ЕС) 2024/1346, Регламент (ЕС) 2024/1348 и Регламент (ЕС) 2024/1347. Използваните масово в законопроекта сложни съставни изречения се явяват трудни за прочит и разбиране, и следователно – създават изначална и поради това, мъчно преодолима, предпоставка за объркване и допускане на грешка от служителите на Държавната агенция за бежанците, или от другите административни органи, на които ще се наложи да ги тълкуват и прилагат. По този начин са констриуирани почти всички разпоредби от законопроекта. Тази законодателна техника и цялостен подход, обаче, пряко противоречи на предписанията на чл. 36 от УПЗНА, съгласно който разпоредбите на нормативните актове се формулират кратко, точно и ясно, като отклонения от общоупотребимия български език се допускат само, ако се налагат от предмета на акта, а чужди думи и изрази се използват само, ако са станали трайна съставка на българския език, или не могат да бъдат заменени с български думи и изрази. В същото време, макар да пропуска да разработи подробни и ясни административно производствени правила – например, относно регистрацията преди или след скрининга на органите на МВР, за провеждането на ускорена процедура, за провеждането на процедура на границата, за поемане на отговорност и обратно приемане, за презаселване, и т.н., законопроектът посвещава значителна част от уредбата си на условията за назначаване на длъжност на председател

	<p>ля на Агенцията, на правилата за формиране на неговата заплата, на неговата мандатност и несменяемост, каквато по принцип е допустима единствено за избираеми органи на власт, но не и за назначаеми такива - при това детайлно, с подробности и изключителна прецизност, каквато липсва при останалите далеч по-ключови по съществото си разпоредби относно условията и реда за даване на убежище в Република България. Считаме, че този внимателен и детайлен подход би следвало да бъде приложен на още по-силно основание и към останалата част от законопроекта при разписването на уредбата на видовете убежище, правата и задълженията, които произтичат от тях и производствата, които следва да бъдат проведени от служителите на органа за преценка на тяхното предоставяне или отказ, тъй като именно тези въпроси са основните и съществените за уредбата на убежището и националните правила и процедури за неговото предоставяне. Вместо това, законопроектът като цяло до голяма степен преповтаря разпоредбите на регламентите и директивите относно въведените от тях общи минимални стандарти, но без да ги развива и разработва в процесуални правила и процедури в съответствие с националната уредба и практика съгласно общия закон АПК.</p>	
--	---	--

13	Програма за правна защита на бежанци и мигранти Български хелзинкски комитет	<p>III. По наименованието на органа Съгласно чл. 7 от представения нов вариант на законопроект, държавната политика в областта на международната закрила като част от общата европейска система за убежище се провежда от председателя на Агенцията за международна закрила. От първоначалния, представен на 07.11.2025г. законопроект от наименованието е заличено единствено прилагателното „Национална“. Така, законпроектът променя радикално наименованието на органа от началото на неговото съдването през 1994г. като национален орган по убежището – в изпълнение на чл.27, ал.3 от Конституцията. Така предложената промяна на наименованието на националния административен орган по убежището предизвиква сериозни правни възражения по две основни съображения. Преди всичко, органите на изпълнителната власт са уредени в чл. 19 от Закона за администрацията. Съгласно ал. 4 от него за органи на изпълнителната власт се считат и: 1. председателите на държавните агенции; 2. държавните комисии; 3. изпълнителните директори на изпълнителните агенции; 4. ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Съгласно чл. 47, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗАдм) държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство, а съгласно ал. 3 от същата разпоредба държавната агенция се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на Министерския съвет. Така, съгласно чл. 19, ал. 4, т.1 от ЗАдм изпълнителният административен орган от вида „председател“ би могъл да ръководи единствено администрация от вида „държавна агенция“ в съответствие с разпоредбата на чл. 47, ал. 3 от същия закон. От своя страна „агенция“ е наименование, с което във вътрешното ни законодателство може да се разбира както орган от вида „държавна агенция“, така и администрация от вида „изпълнителна агенция“ – така, например, Национална агенция за приходите към министъра на финансите, Национална агенция за професионално образование и обучение към министъра на образованието и науката, и др. Съгласно разпоредбата на чл. 54, ал. 1 от ЗАдм, изпълнителната агенция е администрация към определен министър за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности</p>	30.01.2026 16:10
----	---	--	------------------

	<p>и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията, а съгласно ал. 3 се ръководи и представлява от „изпълнителен директор“. С оглед гореизложените разпоредби на Закона за администрацията, се явява незаконосъобразно липсата на точно нормативно определяне кой от двата вида „агенция“ ще бъде „Агенцията за международната закрила“ – а именно „държавна агенция“ или „изпълнителна агенция“. Държавната агенция е изпълнителен орган за провеждане на цялостната държавна политика в дадена област, както е уредено в чл. 47, ал. 1 от Задм, за която не е предвидено министерство, тоест, държавните агенции са ведомства с ранг на министерство. Поради това държавните агенции функционират на пряко подчинение на Министерския съвет, докато националните, тоест, изпълнителните агенции са администрации за административно обслужване и услуги в подпомагане органите на държавната власт и се създават към конкретен министър. В мотивите на законопроекта не се изложени мотиви какво налага предложеното заличаване на термина „държавна“ от наименованието на националния административен орган, провеждащ цялостната политика по убежището в Република България. Това противоречи на разпоредбата на чл. 36, ал. 1 от УПЗНА.</p>	
--	---	--

14	Програма за правна защита на бежанци и мигранти Български хелзинкски комитет	<p>III. По обхвата на законопроекта Във връзка с гореизложеното, прави впечатление че принципно сгрешеният подход досежно целта и обхвата на законопроекта, води и до явното смесване и объркване между отделните видове убежище и техните правни институти. Така, в чл. 5, ал.2 от новия вариант на законопроекта се регламентира, че вземането на решения по молби за убежище представлява отделна национална процедура, към която се прилагат условията и реда, определени в глава Девета, раздел III. Раздел III на глава Девета от Законопроекта урежда правлата за изпълнение на механизмите за солидарност в съответствие с Регламент (ЕС) 2024/1350 при презаселване. Между тези два правни института няма, и не може да има, никаква институционална, правна и дори процедурна връзка и взаимодействие. Преди всичко убежището, предоставяно от президента, по реда на чл. 98, т.10 от Конституцията не може да бъде дублирано в процедура от националния закон, която се провежда от административния орган. Тяхното дублиране е не само алогично, но и повдига сериозни въпроси относно конституционността на този подход. Освен, че е очевидно явното смесване на институтите по чл. 98, т.10 от Конституцията и Регламент (ЕС) 2024/1350 за презаселването, този подход категорично не може да бъде споделен от нормотворческа и конституционна гледна точка. Президентът е самостоятелно конституционно уреден орган на власт, различен от законодателната, изпълнителната (административната) и съдебната власт. Уредбата на Конституцията не може да бъде стеснявана, разширявана или допълвана от материалноправна страна със закон или друг подзаконов нормативен акт (чл.5, ал.1 и 2 от Конституцията, а само с изменение на самата нея (чл. 153 от Конституцията). В конституционния текст на чл. 27, регламентиращ убежището, действително се посочва, че не само редът, тоест, производствените правила, но и условията, тоест, материалните предпоставки, се уреждат със закон. Това, обаче, се отнася единствено досежно материалните предпоставки, на които органите на изпълнителната власт могат да основават своите решения. Това е така, доколкото материалните предпоставки, по които упражнява своите правомощия президентът на републиката в качеството на неин държавен глава, вече са предвидени и уредени в чл. 27, ал. 1 от Конституцията като основен и върховен законодателен акт. Довод в подкрепа на тази теза е практиката на Конституционния съд</p>	30.01.2026 16:09
----	---	--	------------------

(КС), който в редица свои решения[1] указва, че основните обществени отношения са тези, свързани с основните конституционни права и че в тази връзка законодателят действително разполага с правомощието да преценява по целесъобразност каква система за уреждане на обществените отношения да приеме и въз основа на какви условия и принципи то да се осъществява, но само и единствено в съответствие с конституционните изисквания и уредба[2]. КС подчертава, че законодателната власт действително разполага със значителна дискреция, но само доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите. Поради това, ограничаването на правомощието на президента на републиката чрез обвързването му с предварителните оценки за целите на чл. 6 от Регламент (ЕС) 2024/1350, извършвани от председателя на Агенцията чрез неговите длъжностни лица и след становище на Държавна агенция „Национална сигурност“, а когато това е необходимо и на министъра на вътрешните работи и на органите, е противоконституционно и законодателно недопустимо. Освен това, подобно преуреждане не се налага от никаква друга конкретна причина, която да се открива или произтича от сложилата се административна и съдебна практика по убежището през последните 30 години, нито от новоприетите регламенти на Пакта на ЕС за миграцията и убежището. [1] Конституционен съд: Решение № 14 от 10.11.1992г. по к. д. № 14/1992г.; Решение № 8 от 2.04.1998г. по к. д. № 3/1998г.; Решение № 5 от 29.06.2000г. по к. д. № 4/2000г.; Решение № 7 от 25.05.2010г. по к. д. № 5/2010г. и др. [2] Решение № 9 от 10.05.2018г. на Конституционния съд по к. д. №5/2017г.

15	Програма за правна защита на бежанци и мигранти Български хелзинкски комитет	<p>II. По наименованието на законопроекта Законопроектът е озаглавен „Закон за международната закрила“ в съществена отлика от начина, по който е озаглавен законопроектът до този момент, както и озаглавяването на нормативните актове, уреждали и уреждащи тази материя понастоящем, а именно – Наредба за предоставяне и регламентиране статута на бежанците (ПМС №208/1994, обн. ДВ, бр.84 от 14 октомври 1994г., отм. ДВ, бр.40 от 16 май 2000г.), Закон за бежанците (обн. ДВ, бр.53 от 11 юни 1999г., в сила от 1 август 1999г., отм. ДВ, бр.54 от 31 май 2002г.) и сега действащият Закон за убежището и бежанците (обн. ДВ, бр.54 от 31 май 2002г., в сила от 1 декември 2002г.) Следва да се отбележи, че заглавието на предлагания нов вариант на законопроект противоречи на конституционната уредба на убежището съгласно разпоредбата на чл. 27, ал. 3 от Конституцията, която гласи, че: „Условията и редът за даване на убежище се уреждат със закон“. Следователно, съгласно предписанието на Конституцията, в качеството ѝ на основен закон, родовият правен термин е „убежище“, а видовете убежище в Република България следва да бъдат определени в закона, приет на нейното основание. Всякакъв друг възприет способ за определяне предмета и обхвата на този закон би бил противоконституционен. Освен това, понятието „международна закрила“ в националното законодателство е въведено като термин от правото на Европейския съюз в областта на убежището (acquis communautaire), с който термин се обобщават и обозначават двата основни вида индивидуални статута на убежище и закрила, предоставяни в държавите-членки, а именно – статут на бежанец на основание чл.1А от Женевската Конвенция на ООН за статута на бежанците от 1951г. и чл. 1 от Нюйоркския Протокол за статута на бежанците от 1967г., както и статут на субсидиарна закрила, въведена за пръв път в чл. 15 от Директива 2004/83/ЕО, преуредена в чл. 18 от Директива 2013/95/ЕС и транспонирана в националното законодателство в чл. 9 от действащия Закон за убежището и бежанците (ЗУБ). Това обстоятелство бе отчетено през 2015 г. от експертната работна група, създадена към Комисията по правни въпроси на Народното събрание по иницирираните изменения и допълнения на приетия през 2002 г. Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), с които да се завърши транспонирането на нормите на правото на ЕС в областта на убежището, изработени и приети в резултат на реформите, проведени през 201</p>	30.01.2026 16:08
----	---	--	------------------

3 г. Така, вследствие работата на парламентарната екпертна група през 2015 г. бе въведена разпоредбата на чл.1а. (ДВ, бр.80/2015) от сега действащия закон ЗУБ, с който бяха преуредени всички видове убежище, предоставяни в Република България в съответствие с приетите и ратифицирани международни актове като Женевската конвенция и Нюйорския протокол, както и хармонизация с директивите и регламентите на ЕС в областта на убежището, чието действие се определя от чл. 197 от консолидирания текст на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално чл.288, ал.1 - 3 ДФЕС (предишен член 249 от ДЕО). В доклада на Комисията по правни въпроси на Народното събрание на първо четене на законопроекта, проведено на 16 декември 2014 г., вносителят - народният представител г-н Тунчер Кърджалиев уточни, че законопроектът е резултат от дейността на работна група с широко експертно участие, включваща представители на всички институции, съдилищата, академичната общност и международни и неправителствени организации, чиято дейност е свързана с правоприлагането на убежището, докато представителите на дирекция „Правно-нормативна дейност“ на МВР и на ДАБ-МС изрично посочиха, че законопроектът – цитираме: „е изцяло в унисон с приетите законодателни актове на Европейския съюз и се базира на широк консенсус на представителите на всички ангажирани институции, като с него се осигуряват неотложни национални мерки и се синхронизират понятията и обхвата на убежището и международната закрила“ (край на цитата). Именно по тази причина с измененията от 16 октомври 2015 г., за пръв път в националното законодателство бяха систематично уредени всички видове убежище, предоставяни в съответствие с чл. 27, ал. 3 от Конституцията въз основа на приетите от Република България международни (Конвенцията за статута на бежанците от 1951г. и Протокола за статута на бежанците от 1967г.) и общностните актове на ЕС в областта на убежището (acquis communautaire), а именно – индивидуалния статут на убежище, предоставян от президента по реда на чл. 98, т. 10 от Конституцията (чл. 2, ал. 1 ЗУБ), международната закрила чрез индивидуалните статут на бежанец и хуманитарен статут, предоставяни от председателя на Държавната агенция за бежанците (чл.1а, ал.2 ЗУБ) и временната закрила, предоставяна с колективен акт на Министерския съвет след въвеждането ѝ с акт на Европейския Съвет (чл.1а, ал.3 ЗУБ). По та

	<p>зи причина заглавието на законопроекта следва да бъде възстановено в настоящия му вид като Закон за убежището и бежанците, още повече - по аргумент <i>per fortiori</i> - че по-нататък в Раздел I от представения за обсъждане нов вариант на законопроект всъщност се уреждат всички видове убежище, действащи и в настоящата правна уредба, а именно - убежището, предоставяно от президента на републиката (чл. 2, ал. 1), международната закрила (чл. 5, ал. 3), временната закрила, предоставяна с акт на Министерския съвет (чл. 4), както и новият вид хуманитарен статут съгласно чл.2, ал.2 от Регламент (ЕС) 2024/1347.</p>	
--	---	--

16	Програма за правна защита на бежанци и мигранти Български хелзинкски комитет	<p>Становище по законопроекта на Български хелзинкски комитет: I. По предходно обсъдените и съгласувани глави първа, втора и трета Във връзка с подготовката за прилагане на Пакта за миграция и убежище и необходимостта съгласно чл. 35 от Директива (ЕС) 2024/1346 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година от привеждане на националното законодателство в съответствие с общностните правни стандарти относно убежището, миграцията и свързаните с тях национални административни производства, със Заповед № Р-34 от 20.02.2025 г. на министър-председателя Росен Желязков е създадена Междуведомствена работна група за изготвяне на проект на нов закон в областта на убежището. Първото заседание на Междуведомствената работна група за изготвяне на проект на нов закон в областта на убежището е проведено на 04.03.2025 г. На заседанието е одобрена структурата на законопроекта и е взето решение работният процес по съгласуването на изготвените части на законопроекта да се осъществява чрез свикването на подгрупи за обсъждането на отделните му глави с участието на съответните органи и организации, в чиято компетентност попадат пряко или косвено дейностите и правоотношенията, уреждани в съответната глава или раздел. На 09.04.2025 г. е проведена среща на първата подгрупа с участието на представители на дирекция „Правно-нормативна дейност“, главна дирекция „Гранична полиция“, и дирекция „Миграция“ на МВР, обмудсмана на републиката, администрацията на президента, представителствата на Върховния комисариат за бежанците на ООН и на УНИЦЕФ и БХК. На нея са обсъдени и съгласувани първите три глави от законопроекта, а именно „Общи положения“, „Специализиран административен органи“ и „Условия за убежище“ съгласно приетата структура на законопроекта. На срещата на Междуведомствената работна група, свикана на 07.11.2025 г., е представен изцяло нов проект на закон, подготвен от експертен екип на Държавната агенция за бежанците при МС без свикването на подгрупи за обсъждане и съгласуване на отделните му части. Този нов вариант на законопроект следва различна от одобрената структура, като първите три глави от него съществено се различават от вече обсъдените и съгласувани на подгрупа на 09.04.2025 г. не само по заглавие – „Общи положения“, „Провеждане на държавната политика в областта на убежището“ и „Прилагане на стандартите за международна закрила“, но и по съдържанието на техните разпор</p>	30.01.2026 16:07
----	---	--	------------------

едби. Променено и самото заглавие на законопроекта – по този въпрос, виж по-долу т. II от настоящото становище. Така извършената подмяна на вече одобрените и съгласувани глави от проекта на нов Закон за убежището и бежанците буди несъгласие с предприетия подход. Съгласно утвърдената процедура и проведените до този момент консултации, въпросните първи три глави са съгласувани между заинтересованите компетентни органи. Поради това тяхната промяна и de facto пълна подмяна с изцяло нови текстове без посочване на конкретна причина, анализ или мотиви за подобен подход, поражда загриженост относно прозрачността и предвидимостта на процеса по изработване на законопроекта. Устойчивото и качествено законодателство изисква яснота относно причините за всяка корекция, както и предварително аргументирана необходимост от нейното въвеждане. Липсата на такава информация затруднява както експертната оценка, така и възможността за конструктивен диалог и изключването на евентуални съмнения за правен волунтаризъм. Това противоречи на установените конституционни и законодателни стандарти за провеждането на прозрачен, последователен и съгласуван нормотворчески процес. По тези причини, поисканите от ДАБ и представени след заседанието на 07.11.2025г. на Междуведомствената работна група становища на участващите министерства и ведомства, като например – Министерство на правосъдието (становище от изх.№12-00-23#13/21.11.2025г.), Министерство на образованието и науката (становище от 21.11.2025г.), Министерство на електронното управление (становище от 21.11.2025г.), Главна дирекция „Гранична полиция“ на Министерството на вътрешните работи (становище от 21.11.2025г.), Агенция по заетостта (становище от 21.11.2025г.), както и почти всички други заинтересовани министерства и ведомства изказват становище „ПРОТИВ“ приемането на законопроекта в неговата цялост и препоръчват основната му преработка.