



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.6.2011
COM(2011) 320 окончателен

ПРИЛОЖЕНИЕ

Подробно обяснение на измененото предложение

Във връзка със

Изменено предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище

(преработен текст)

Подробното обяснение на измененото предложение на Комисията е представено в сравнение с предложението на Комисията за изменение на Директива 2003/9/ЕО от 2008 г.

Член 2

а) В определението за „молба за международна закрила“ е направено специално позоваване на „член 2, буква з)“ от Директивата за признаването.

б) Прибавен е терминът „кандидат за международна закрила“, тъй като той се използва в текста на настоящата директива.

в) От съображения за яснота определението за членове на семейството е разделено на две части, а именно: i) когато кандидатът е пълнолетно лице и ii) когато той е непълнолетен.

— Вземайки предвид позицията на ЕП и опасенията, изразени от някои държави-членки, е прибавено допълнително условие в определението за членове на семейството, доколкото то се отнася до сключилите брак непълнолетни, а именно, че те ще бъдат включени *само ако не са придружени от своите съпрузи(зи) на територията на съответната държава-членка* и че това е в техния висш интерес [а не само ако е в техен висш интерес].

ж) Определението за „процедури и процедури по обжалвания“ е заличено, тъй като вече не е актуално [процедурите по обжалванията и процедурите се определят от правото на ЕС, а не от националното право, освен ако не е предвидено друго в директивата.]

д) В определението за непридружен непълнолетен, с цел по-голяма яснота думата „обичай“ е заменено с „националната практика на съответната държава-членка“.

й) и к) Добавени са две нови определения, а именно „представител“ и „кандидати със специални потребности за приемане“.

Член 3

В приложното поле на директивата е посочен изразът „териториални води“, за да се осигури съгласуваност с член 3 от промененото предложение за Директивата за процедурите за убежище.

Член 5

Заличава се изразът „доколкото това е възможно“ по искане на Европейския парламент.

Думите „компетентен орган“ се заличават в съответствие с промененото предложение за Директивата за процедурите за убежище.

Предвижда се информацията да се предоставя „на език, който кандидатите разбират или има достатъчно основания да се предполага, че разбират“ в съответствие с позицията на Парламента [вместо „на език, който кандидатите се предполага, че разбират“].

Член 6

С цел да се опрости разпоредбата, се заличават думите „на титуляря на документа се дава достъп до правата и ползите, които се предоставят на лицата, търсещи убежище, по силата на настоящата директива“, включени в предложението от 2008 г.

Включен е нов параграф 6, за да се гарантира, че на кандидатите не се налагат неоправдано документи или административни пречки, преди да имат достъп до своите права по силата на директивата.

Член 7

Не са направени промени.

Член 8

Основните принципи на този член са запазени. Въведени са няколко езикови адаптации в съответствие с обсъжданията в Съвета и с позицията на Европейския парламент. По-конкретно:

— изразът „определено място“ се заличава, тъй като се счита за ненужен [той вече е включен в определението за задържане в член 2, буква з)];

— думата „алтернативни“ е добавена, за да се изясни по-добре връзката с параграф 4 от настоящия член;

— пояснена е формулировката на основанието в буква б). То се отнася до практиката, при която държавите-членки могат да извършват „преглед/предварително“ интервю, за да се определи основанието на молбата за убежище (т.е. основните факти като този защо се търси убежище), което не би могло да стане, ако лицето не е задържано;

— в съответствие с обсъжданията в Съвета е пояснено, че задържането в рамките на наказателно производство не попада в обхвата на настоящата директива;

— от съображения за яснота изразът „в съответствие с националното законодателство“ се заменя с „тези основания се посочват в националното право“;

— „определено място“ е заменено с „точно определено място“, за да се избегне объркване с определението за задържане в член 2, буква з).

Член 9

С промененото предложение се поясняват някои процедурни правила и гаранции във връзка със задържането и се дава възможност за по-голяма свобода при тяхното прилагане. По-специално:

— параграф 1 е опростен, като се взема предвид съответната разпоредба на Директивата за връщане и позицията на Европейския парламент. По-конкретно, в параграф 1 понастоящем се прави позоваване на принципа на „надлежна проверка“;

— като се имат предвид разнородните правни системи на държавите-членки, в параграф 2 се посочва, че задържането може също така да бъде разпоредено от

административни органи (а не само от съдебните органи). Срокът от 72 часа е запазен, за да се гарантира автоматичният достъп до съдебен орган. Консултациите показват, че това е в съответствие със съществуващите практики на някои държави-членки;

— параграфи 3 и 4 са слети в параграф 3 от съображения за яснота. Освен това задължението за уведомяване на кандидата за срока на задържането му е заличен, като се вземат предвид разнородните правни системи на държавите-членки в това отношение;

— понятието за редовен преглед на задържането от съдебен орган е по-добре пояснено: в разпоредбата се отбелязва, че това се отнася по-специално за случаите на задържане с удължен срок, т.е. когато то е дългосрочно, или когато възникнат обстоятелства или има нова информация, която засяга законосъобразността на задържането;

— „задържането не може да се удължава без основание“ се заличава, тъй като се счита за ненужно (по смисъла на член 9, параграф 1));

— обхватът на достъпа до безплатна правна помощ е по-добре пояснен в съответствие с позицията на Европейския парламент и обсъжданията в Съвета, като също така се гарантира съгласуваност, с промененото предложение за Директива за процедурите за убежище. По-конкретно, това се отнася до случаите на обжалване или преразглеждане на заповедта за задържане и само когато това е необходимо за гарантиране на ефективен достъп до правосъдие; това включва само изготвянето на документи и представителството пред съдебните органи и може да бъде ограничено до адвокати, определени от съответната държава-членка.

Член 10

— Параграф 1 е изменен от съображения за яснота. Същото се отнася и за параграф 3, като се вземат предвид съответните разпоредби на Директивата за връщане, с цел да се осигури съгласуваност с член 18, параграф 2, букви б) и в) от промененото предложение, което се отнася до жилищните условия.

— С параграф 2 се въвежда задължението за осигуряване на достъп до открити пространства в съответствие с новата съдебна практика на ЕСПЧ.

— Параграф 5 е адаптиран в съответствие със съответните разпоредби в Директивата за връщане. Освен това се посочва, че информацията се предоставя „на език, който кандидатите разбират или за който има достатъчно основания да се предполага, че разбират“, както бе предложено от Парламента [вместо „на език, който кандидатите се предполага, че разбират“].

— В съответствие с обсъжданията в Съвета и с цел да се осигури по-голяма гъвкавост при прилагането на тази разпоредба, в параграф 6 на държавите-членки се позволява временно да предвидят дерогация от определени стандарти за приемане при задържане. По-конкретно, когато възможностите за настаняване в специализирани центрове за задържане временно са изчерпани, кандидатите могат да бъдат задържани в затвори, при условие че са отделени от нарушителите. Въпреки това тази дерогация не се прилага за задържаните непридружени непълнолетни, които трябва винаги да се настаняват в специализирани центрове за задържане.

Държавите-членки могат също така да предвидят дерогация от задължението да предоставят на кандидатите за убежище информация относно правилата в центъра за задържане и правата и задълженията им в този център, когато кандидатът е задържан на граничен пункт или в транзитна зона; въпреки това тази дерогация не може да се прилага при процедурите на границата, определени в член 43 от промененото предложение за Директива за процедурите за убежище, когато държавите-членки следва да бъдат по-добре подготвени да предоставят тази гаранция в съответните райони.

Освен това такива дерогации не следва да се прилагат автоматично, а само при изключителни обстоятелства. В този смисъл те следва да бъдат надлежно обосновани и да вземат предвид обстоятелствата по конкретния случай, като степента на сериозност на приложената дерогация, нейната продължителност и отражението ѝ върху засегнатото лице.

Член 11

— Параграфите на този член са реструктурирани от съображения за яснота.

— Пълната забрана за задържане на непридружени непълнолетни е заличена. В този смисъл, без да се засягат разпоредбите на член 8 от настоящата директива, непълнолетните не могат да бъдат задържани, освен ако това не е в техния висш интерес. Въпреки това, като се вземе предвид особено уязвимо положение на непридружените непълнолетни, в разпоредбата също така се подчертава, че те могат да бъдат задържани само в особено изключителни случаи.

Освен това е изрично уточнено, че задържането на непълнолетни се прилага само като крайна мярка и след като всички алтернативни мерки са били разгледани и е установено, че те са неефективни. Задържането на непълнолетни също така се прилага за възможно най-кратък срок и държавите-членки трябва също да положат усилия, за да гарантират, че те са настанени в подходящи за тях места.

— По изключение кандидатите от двата пола могат да бъдат настанени в общо пространство при отдих и социални дейности.

— Преди да бъде задържано уязвимо лице, държавите-членки трябва да установят, че здравословното му състояние и благосъстояние няма да се влошат значително. Задължението това да се удостоверява от „квалифициран професионалист“ обаче е заличено.

— В съответствие с обсъжданията в Съвета и като се има предвид, че при задържането на гранични пунктове или в транзитни зони може да има практически трудности при осигуряването на достъп до някои гаранции за приемане, в параграф 5 на държавите-членки се позволява временно да прилагат дерогации относно правата, предвидени в параграф 2, четвърта алинея, параграф 3 и параграф 4, първа алинея.

Въпреки това тези дерогации не могат да се прилагат при процедурите на границата, определени в член 43 от Директивата за процедурите за убежище, когато държавите-членки следва да бъдат по-добре подготвени да предоставят тези гаранции в съответните райони. Освен това такива дерогации не следва да се прилагат автоматично, а само при изключителни обстоятелства. В тази връзка те следва да бъдат

надлежно обосновани и да вземат предвид обстоятелствата по всеки конкретен случай, като степента на сериозност на приложената дерогация, нейната продължителност и отражението ѝ върху засегнатото лице.

Член 14

— Пояснението, че достъпът до образование може да бъде ограничен до обществената образователна система, е въведено отново в съответствие с обсъжданията в Съвета.

— За да се осигури съгласуваност с промененото предложение за Директива за процедурите за убежище, се пояснява, че молбата за убежище може да бъде подадена от името на непълнолетния (вместо „от неговите родители“, за да се включат и други условия, включени в измененото предложение за Директива за процедурите за убежище).

— Формулировката на втората алинея на параграф 2 е по-добре пояснена.

Член 15

В промененото предложение са запазени посочените срокове относно достъпа до пазара на труда. По-точно, достъп се предоставя не по-късно от 6 месеца след датата, на която е подадена молбата за международна закрила. Въпреки това този срок може да бъде удължен за период не по-дълъг от шест месеца в случаите, посочени в член 31, параграф 3, букви б) и в) от промененото предложение за Директива за процедурите за убежище, в който също така се предвижда удължаване на срока на разглеждане на молбата за убежище. Тези случаи са: i) когато има голям брой едновременно подадени молби за международна закрила и ii) закъснението се дължи на факта, че кандидатът не е спазил задълженията, включени в член 13.

В този член е отбелязано, че макар да могат да бъдат поставени условия за достъпа до заетост, трябва да се гарантира, че на практика тези условия не са твърде строги, за да ограничат ефективния достъп до заетост на лицата, търсещи убежище.

Член 17

Изразът „лица със специални потребности“ се заменя с „уязвими лица“, посочен в член 21 след промените в този член.

Като се вземат предвид обсъжданията в Съвета и позицията на Европейския парламент, показателят, свързан с нивото на подходяща материална подкрепа, е опростен и дава възможност по-голяма гъвкавост при прилагането.

Целта на тази разпоредба е да определи количествено понятието „подходящ стандарт на живот“. По-конкретно, при предоставянето на материална подкрепа под формата на пари държавите-членки определят сумата, която се предоставя, въз основа на финансовата помощ, която се отпуска на гражданите на съответната държава, когато такава помощ е необходима. Преговорите показаха, че това съответства напълно с националните практики или законодателството в някои държави-членки. Освен това с тази разпоредба на държавите-членки се дава възможност да прилагат за кандидатите по-неблагоприятни стандарти, отколкото за своите граждани, когато това е надлежно обосновано. Например при предоставянето на определено ниво на подкрепа в натура тази подкрепа следователно се приспада от финансовата помощ или когато нивото на

предоставената подкрепа на гражданите на съответната държава надхвърля необходимото за осигуряване на „стандарт на живот, който гарантира тяхната прехрана, а също и физическото и психичното им здраве“ и вследствие на това на кандидатите се предоставя единствено процент от националната подкрепа.

Член 18

— Направена е малка корекция, с цел по-доброто поясняване на връзките между тази разпоредба и правилата за задържане (по-точно, като се посочва, че с тази разпоредба не се засягат членове 10 и 11, и като се заличава буква в): „лицето, търсещо убежище е задържано или е на граничен пункт, в помещение, което не може да напусне“).

— За да се осигури съгласуваност, параграф 7 е включен като буква б) в параграф 2, така че всички гаранции за жилищно настаняване са изброени в една-единствена разпоредба.

— Параграф 2 е опростен: формулировката на букви б) и в) относно правото за общуване с членове на семейството, правни съветници и др. или за приемането им в помещенията за настаняване е адаптирана, по-конкретно, за да се осигури съгласуваност с предишния параграф 7, който сега е буква б).

— За да се осигури съгласуваност, параграф 3 е преместен в член 23, в който се разглеждат гаранциите за непълнолетни

Член 19

— Задължението за предоставяне на „достъп до здравно обслужване, равнопоставено с това на гражданите на съответната държава-членка“ на лица със специални потребности за приемане е заличено в съответствие с позицията на Европейския парламент и обсъжданията в Съвета.

— Понятието „психични разстройства“ е заменено с „посттравматични разстройства“ от съображения за яснота.

Член 20

Разпоредбата е значително променена и с нея на държавите-членки се дава възможност да отнемат и/или да ограничат материалната подкрепа във всички случаи, посочени в директивата, която е в сила, с изключение на случаите „когато кандидатът не е успял да подаде молба в най-кратък срок“, вземайки предвид настоящата съдебна практика¹.

От съображения за яснота параграф 2 от предложението от 2008 г. става член 1, буква г) и по този начин в член 1 са посочени всички основания за отнемане и ограничаване.

В параграф 3 се пояснява, че ограничаването на материалната подкрепа (което съгласно член 2, буква ж) се отнася до жилището, храната, облеклото и финансовата подкрепа) не включва здравното обслужване. Освен това понятието „лица със специални

¹ *R(Q) v Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, потвърдено със становището на *the Lords of Appeal* за решението по дело *Regina v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

потребности“ се заменя с „уязвими лица“, посочени в член 21, след промените в този член.

Член 21

Връзката между понятието за специални потребности за приемане и понятието за уязвимост е по-добре пояснена; по-конкретно, в разпоредбата се отбелязва, че специалните потребности за приемане могат да се отнасят единствено до уязвими лица след като е била направена оценка на тяхното индивидуално положение в съответствие с член 22. Тази промяна е отразена също така в заглавието на глава IV. Тази разпоредба трябва да бъде тълкувана заедно с определението за лица със специални потребности за приемане в член 2, буква к).

Освен това понятието „лица с тежки физически здравословни проблеми“ е добавено към списъка за уязвимите лица. Това съответства на понятието „лица със специални процедурни потребности“, определено в промененото предложение за Директива за процедурите за убежище.

Понятието „психични здравословни проблеми“ е заменено с психични здравословни проблеми или посттравматични разстройства от съображения за яснота.

Както и в предложението от 2008 г. списъкът на уязвимите лица остава отворен.

Нов член 22

Определянето на специални потребности за приемане е включено в нов отделен член. Освен това съответната разпоредба е променена, за да се улесни прилагането ѝ, и понастоящем тя се отнася до създаването на „механизми“ вместо на „процедура, посочена в националното право“. По този начин е по-добре пояснено, че при определянето на специалните потребности за приемане не се изисква задължително създаването на нова/отделна административна процедура, а че това определяне може да бъде включено в съществуващите национални условия [т.е. медицински преглед], когато това е необходимо във връзка с адаптациите, за да се гарантира, че определянето се извършва в началото на процедурата за убежище и че може в достатъчна степен да определи специалните потребности за приемане в съответствие с определението в член 2, буква к). С цел допълнително улесняване на прилагането в разпоредбата се посочва, че тези механизми за определяне трябва да започнат да действат „в разумен срок“ вместо „незабавно“ след подаване на молбата за международна закрила.

По този начин в разпоредбата се подчертава, че е необходимо държавите-членки да определят дали кандидатът попада в категорията на уязвимите групи в съответствие с член 21 и ако това е така, дали имат специални потребности за приемане. След това се посочва естеството на тези потребности, за да се вземе решение относно подходяща намеса, т.е. дали е необходимо лечение или само специфични условия за настаняване и т.н.

Освен това в разпоредбата се подчертава, че специалните потребности за приемане, които са открити след първоначалния преглед, посочен в член 22, не трябва да бъдат пренебрегвани. Това може да важи особено за определени травматични разстройства, които, поради своето естество, могат да бъдат установени единствено след определен период от време.

На последно място, в разпоредбата отново е посочено, че определянето на специалните потребности за приемане не засяга разглеждането на молбата за международна закрила, за да се поясни, че такива потребности за приемане могат да не бъдат от значение за условията за предоставяне на статут на международна закрила съгласно Директивата за признаването.

Член 23 [предишен член 22]

Добавен е параграф 4 (предишен член 18, параграф 3), така че всички условия, свързани с непълнолетните, са групирани в един член. Думата „обичай“ е заменена с „национална практика на съответната държава-членка“, за да се осигури съгласуваност с определението за непридружени непълнолетни и членове на семейството в член 2, букви е) и в) съответно.

Член 24 [предишен член 23]

Параграф 1 е променен, за да се осигури съгласуваност с промененото предложение за Директива за процедурите за убежище.

Прибавен е параграф 2, в който се изясняват квалификациите и ролята на представителя на непридружени непълнолетни, в съответствие с обсъжданията в Съвета и с промененото предложение за Директива за процедурите за убежище.

В параграф 2 се припомня също така, че трябва да бъде гарантиран принципът на висшия интерес на детето в случаите, в които държавите-членки решат да настанят непридружени непълнолетни, навършили 16 години или повече, в центрове за настаняване за пълнолетни лица, търсещи убежище. Параграф 3 е опростен: в него е използвана думата „механизми“ вместо израза „процедури в националното право“, свързани с издирване на непридружени непълнолетни. Освен това, в съответствие с обсъжданията в Съвета разпоредбата включва следния израз: „при необходимост със съдействието на международни или други компетентни организации“.

Член 25 [предишен член 24]

С малка езикова адаптация: в параграф 2 са прибавени думите „изнасилвания или други тежки форми на насилие“, за да се осигури съответствие с параграф 1.

Член 26 [предишен член 25]

Параграф 2 е променен, за да отрази формулировката относно достъпа до безплатна правна помощ, включена в член 9, параграф 5.

Член 27 [предишен член 26]

Няма промени.

Член 28 [предишен член 27]

В член 28 вече не се посочва задължението за ежегодно докладване. Вместо това се въвежда краен срок за представяне от страна на държавите-членки на първата информация в съответствие с приложение I към това предложение.

Член 29 [предишен член 28]

Няма промени.

Член 30 [предишен член 29]

Комисията докладва на Парламента и на Съвета две години след крайния срок за транспониране на директивата.

Приложение I

Механизмът за докладване е запазен в променената директива. Въпреки това, в съответствие с обсъжданията в Съвета и опасенията относно административните пречки, подробната информация е сведена до най-основните разпоредби на директивата, при които мониторингът може да бъде труден при липсата на съответната информация. Променени са и сроковете; след крайния срок, посочен в член 28, параграф 2, държавите-членки са задължени да представят отново необходимата информация единствено, когато е налице съществена промяна в националното право или практика, която прави предоставената информация неактуална.