



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (COD)

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския
съюз**

относно

**Позицията на Съвета относно приемането на предложение за регламент на
Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за
определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за
международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от
гражданин на трета страна или от лице без гражданство**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз

относно

Позицията на Съвета относно приемането на предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство

1. Контекст

Дата на предаване на предложението на Европейския парламент и на Съвета 6 декември 2008 г.
(документ COM(2008) 820 окончателен/2 — 2008/0243 (COD))

Дата на становищата на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите: съответно юни, октомври 2009 г.

Дата на позицията на Европейския парламент на първо четене: 6 май 2009 г.

Предвидена дата на приемане на позицията на Съвета: 7 юни 2013 г.
(документ COM(2008) 820 окончателен/2 — 2008/0243 (COD))

2. Цел на предложението на Комисията

С предложението се изменя регламентът от Дъблин от 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна. То има за цел да се повиши ефективността на системата и да се гарантира, че на нуждите на търсещите международна закрила се дава всеобхватен отговор в рамките на процедурата за определяне на компетентността. Освен това целта му е да се преодолеят ситуацията на особено силен натиск върху възможностите на държавите членки за приемане на лица, търсещи международна закрила, и върху системите им за предоставяне на убежище, както и ситуацията, при които е налице неадекватна степен на защита на търсещите международна закрила.

3. Коментари относно позицията на Съвета

След като Комисията представи измененото си предложение през декември 2008 г., съзаконодателите достигнаха до обща позиция на политическо равнище по съществените части от проекта за регламент през юли 2012 г. На 18 юли 2012 г. Корепер одобри неофициално общата позиция, а комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) я одобри на 19 септември 2012 г. чрез

ориентировъчно гласуване. По отношение на въпроса за делегираните актове и актовете за изпълнение в Регламента от Дъблин бе постигнато политическо споразумение на 14 ноември, одобрено от комисията LIBE чрез ориентировъчно гласуване, състояло се на 27 ноември 2012 г.

Корепер одобри общата позиция по целия Регламент от Дъблин на 27 ноември.

На 30 ноември председателят на LIBE изпрати писмо до Председателството на Съвета, в което се посочва, че ако Съветът официално изпрати одобрения текст на предстоящо пленарно заседание на Европейския парламент, той ще препоръча на членовете на комисията LIBE и впоследствие на пленарното заседание да приемат общата позиция без изменения.

Основните разлики между общата позиция и предложението на Комисията от 2008 г. са посочени по-долу.

I. Подобряване на ефективността на системата

В предложението на Комисията се запазва същият общ принцип, че компетентна за разглеждането на молба за международна закрила е държавата членка, която е свързана в най-голяма степен с влизането на търсещия международна закрила на територията на държавите членки или с пребиваването му там, като този принцип подлежи на изключения, предназначени да защитят целостта на семейството. В по-конкретен план с предложението бяха въведени срокове за подаване на молби за обратно приемане и се намали срокът за даване на отговор на исканията за информация. Беше въведен краен срок за отговор на молбите по хуманитарни съображения и беше пояснено, че тези молби могат да бъдат отправяни по всяко време. Бяха пояснени клаузите за преустановяване на компетентността особено по отношение на обстоятелствата, при които следва да се прилагат тези клаузи за преустановяване. Бяха добавени правила за прехвърлянията по погрешка и за разходите по прехвърлянията.

Съгласно общата позиция се ограничава възможността да се отправя молба по хуманитарни съображения за периода преди решението по същество на първа инстанция. Според Комисията смисълът на тази промяна е да се предотвратят злоупотреби под формата на многократно кандидатстване, ако решението по същество на първа инстанция е отрицателно. Крайните срокове за представяне на молби, отговор на молби и осъществяване на прехвърляния са намалени по отношение на задържаните лица в рамките на специфичното основание на процедурата от Дъблин (вж. по-долу буква в)).

II. Подобряване на защитата на лицата, търсещи международна закрила, в рамките на процедурата от Дъблин

Преустановяване на прехвърлянията/система за ранно предупреждение

Предложението на Комисията имаше за цел създаването на извънредна процедура за временно преустановяване на прехвърлянията към дадена държава членка в две различни ситуации: в случай на значителен натиск и за да се гарантира, че всички

търсещи международна закрила получават адекватно равнище на защита във всички държави членки.

В рамките на общата позиция не се подкрепя въвеждането на такъв механизъм в регламента от Дъблин поради опасения, че това би могло да се превърне във фактор за окуражаване на незаконната миграция и да насърчи държавите членки да не спазват своите задължения съгласно законодателството на ЕС.

Според общата позиция разпоредбите относно преустановяването на прехвърлянията се заменят чрез създаване система за ранно предупреждение, готовност и управление на кризи. Тази система е насочена към откриването и отстраняването на дълбоките причини за проблемите, които могат да се превърнат в кризи в областта на убежището. Тя засилва и съображенията, свързани със солидарността и защитата на основните права. Освен това във връзка с новия член 3, параграф 2, алинея 2 тя осигурява същата степен на защита на лицата, търсещи международна закрила, както в предложението на Комисията за преустановяване на прехвърлянията, и по този начин целите на предложението на Комисията са изпълнени.

Ефективни правни средства за защита срещу решение за прехвърляне

В сегашния Регламент от Дъблин не съществуват разпоредби за ефективни правни средства за защита. С предложението на Комисията се предлагат три основни нововъведения в сегашната система: 1. установява се право на ефективни правни средства за защита срещу решение за прехвърляне, 2. въвежда се правило, че органите следва да разгледат *ex-officio* необходимостта от преустановяване на изпълнението на решение за прехвърляне и че засегнатото лице трябва да остане на територията до момента, в който се вземе решение относно необходимостта да се преустанови прехвърлянето, и 3. предвижда се, че правната помощ и/или представителството следва да бъдат безплатни, ако съответното лице не може да си позволи свързаните с това разходи.

Що се отнася до суспензивното действие, в общата позиция се предвижда следната система, основана на варианти:

- (1) автоматично суспензивно действие (в случаите на подадена жалба на лицето винаги се предоставя правото да остане на територията, докато се постанови решение по жалбата);
- (2) автоматично суспензивно действие за ограничен период от време (същото като в първия вариант, с тази разлика че съдът или правораздавателният орган трябва да се произнесе по това дали лицето трябва да остане на територията, докато бъде взето решение по жалбата, за определен период от време; този период следва да бъде достатъчен, за да се позволи строг контрол на молбата);
- (3) суспензивно действие при поискване (като преустановяването на изпълнението на прехвърлянето не се прилага автоматично за всички лица, обжалващи решение за прехвърляне, а само за тези, които искат това; прехвърлянето следователно се преустановява за периода от време, през който съдът или правораздавателният орган се очаква да се произнесе по въпроса).

Освен това бе въведена нова разпоредба, в която се предвижда, че лицето, търсещо международна закрила, не може да бъде прехвърлено към държава членка, в която съществува риск от нарушаване на основните права. Като цяло бяха запазени целите на Комисията, като бе гарантирано, че при всеки случай съдът или правораздавателният орган ще се произнесе за това дали лицето може да бъде прехвърлено, като през това време лицето остава на територията на съответната държава.

Що се отнася до безплатната правна помощ, в общата позиция се предвижда да се извърши *оценка на основателността* на молбата от административен орган, като се добавят допълнителни гаранции за лицата, чрез които по същество да се гарантира правото им на обжалване срещу отказ за безплатна правна помощ пред съд или правораздавателен орган.

Комисията счита, че тези гаранции са достатъчни, за да се гарантират подходящи ефективни правни средства за защита за лицето, дори в случаите, при които въпросът за отпускането на безплатна правна помощ се разглежда при поискване, тъй като кандидатът може винаги да обжалва пред съд или правораздавателен орган решението да не се предостави безплатна правна помощ. Освен това оценката на основателността е важен фактор за подпомагане на държавите членки да предотвратяват злоупотреби, свързани с неоснователни молби за безплатна помощ.

Задържане

Понастоящем не съществуват специални разпоредби относно задържането на лица, открити в рамките на процедурата от Дъблин. Предложението на Комисията има за цел да се гарантира, че задържането на лица по време на процедурата от Дъблин не е произволно, чрез въвеждане на следните основни условия и гаранции: лице не може да бъде задържано единствено поради това, че търси международна закрила; лице, подлежащо на решение за прехвърляне, може да бъде задържано и когато е налице значителен риск от укриване (определен в текста); задържането не може да продължи по-дълго, отколкото е необходимо за изпълнение на административните процедури за осъществяването на прехвърлянето; гаранциите и условията на задържане, предвидени в Директивата относно условията на приемане, са повторени в регламента от Дъблин.

По време на преговорите бе възприет подход, според който от съображения за правна съгласуваност е по-добре всички необходими разпоредби по отношение на гаранциите, приложими спрямо задържаните лица, и условията на задържане да се намират в един-единствен инструмент за убежището – Директивата относно условията на приемане. Само специфичните основания и условия по Регламента от Дъблин трябва да бъдат определени в самия Регламент от Дъблин.

Това се отразява в общата позиция, в която се предвижда:

- позоваване на Директивата относно условията на приемане, чиито гаранции и условията на задържане се прилагат за лица, задържани по време на процедурата от Дъблин, заедно с пояснението, че дадено лице може да бъде задържано по силата на процедурата от Дъблин единствено на основания, свързани с Регламента от Дъблин;
- въвеждане на принципа, че никой не може да бъде задържан единствено поради факта, че е обект на процедурата от Дъблин (като по този начин се разширява обхватът на защитата, като включва лица, търсели международна закрила в миналото, които преди това са били в обхвата на Директивата относно връщането и които вече могат да се ползват от по-голяма защита);

- въвеждане на ясни срокове за всеки етап от процедурата от Дъблин, като се гарантира, че никой не може да бъде задържан за повече от общо 3 месеца (цялата процедура от Дъблин може да продължи до 11 месеца), след което лицето се освобождава. При изчисляването на времето на задържане се вземат предвид различните срокове със суспензивно действие, които сега вече могат да бъдат по-кратки от продължителността на обжалването, като по този начин се гарантира, че никой не е неправомерно задържан за срок, по-дълъг от суспензивното действие.

Общата позиция отговаря на целите на предложението на Комисията и дори ги надхвърля, като в нея се предвижда максимален срок на задържане от три месеца.

Уязвими лица — малолетни или непълнолетни лица и лица на издръжка

С предложението на Комисията бяха въведени различни изменения на сегашния Регламент от Дъблин, за да се повиши равнището на защита за малолетните или непълнолетните лица и особено за непридружаваните малолетни или непълнолетни лица. С предложението на Комисията бе разширено определението за членове на семейството в три аспекта: 1. бе премахнато условието малолетното или непълнолетното лице да е лице на издръжка, за да бъде признато за член на семейството на търсещия международна закрила; 2. предвиждаше се възможността за сключилите брак малолетни или непълнолетни деца да бъдат „членове на семейството“, когато е в техен интерес да живеят с търсещия международна закрила, и 3. в предложението бяха включени малолетните или непълнолетните несклучили брак братя или сестри на търсещия международна закрила, когато последният е малолетен или непълнолетен и не е сключил брак.

За лицата на издръжка на челно място в йерархията на критериите бяха въведени предишните разпоредби на хуманитарните клаузи заедно с тези, свързани със семейството.

Общата позиция включва ново съображение, чрез което се пояснява, че правата и гаранциите, приложими по отношение на лицата, търсещи убежище, по Директивата за процедурите за убежище, обхваща и лицата по процедурата от Дъблин, при условие че се спазват ограниченията на приложното поле, приложими за Обединеното кралство и Ирландия. В общата позиция обхватът на семейство се ограничава до семейното ядро, както е посочено в Директивата за признаването, но се въвеждат препратки към членовете на семейство в по-широк смисъл в съответните членове. Приема се включването на сключилите брак малолетни или непълнолетни лица в определението за непридружени малолетни или непълнолетни лица. Въвежда се определението на термина „роднина“, отнасящ се до чичо, леля или баба/дядо на малолетно или непълнолетно лице. Предвижда се задължение за държавите членки да бъдат проактивни и да започнат да търсят семейството на непридружено малолетно или непълнолетно лице. Позволява се събирането на сключило брак непридружено малолетно или непълнолетно лице със семейството му и с братята или сестрите му, когато то не е придружено от съпруга си.

Що се отнася до критерия за лица на издръжка, той е изваден от йерархията на критериите и е представен чрез нормата „обикновено“.

Що се отнася до положението на непридружените малолетни или непълнолетни лица, които нямат семейство или роднини на територията на ЕС, в общата позиция се предвижда, че компетентната държава членка е тази, в която малолетното или непълнолетното лице е подало молба за международна закрила. Към проекта на регламент е приложена декларация, в която се предвижда, че Комисията ще представи ново предложение по този въпрос, след като Съдът на Европейския съюз постанови решението си по Преюдициално запитване C-648/11, като в предложението ще бъде отразен резултатът от това решение:

Европейският парламент и Съветът приканват Комисията, без да засягат правото ѝ на инициатива, да обмисли преразглеждане на член 8, параграф 4 от преработения текст на Регламента от Дъблин, веднага щом Съдът на Европейския съюз се произнесе подело C-648/11 МА и др./ Secretary of State for the Home Department и най-късно в рамките на срока, определен в член 41 от Регламента от Дъблин. След това Европейският парламент и Съветът ще упражнят законодателните си правомощия, като отчитат висшия интерес на детето. В дух на компромис и за да осигури незабавното приемане на предложението, Комисията е съгласна да обмисли отправената ѝ покана, като счита, че тя се ограничава до конкретните обстоятелства и не създава прецедент.

Комисията смята, че общата позиция осигурява предвиденото в предложението на Комисията ниво на защита и дори в някои отношения води до стандарти, които Комисията приветства (напр. безусловно гарантиране на събирането на братя и сестри независимо от тяхната възраст или правен статут без допълнителни условия). Фактът, че сега вече е налице определение за понятието за роднини на непридружено малолетно или непълнолетно лице, улеснява контрола на прилагането на това понятие на практика.

По отношение на лицата на издръжка общата позиция би могла да бъде приета, тъй като този критерий, макар и понастоящем да е оставен извън йерархията на критериите, фигурира в задължителна разпоредба, която подлежи на дерогация само в изключителни ситуации. Сегашната формулировка означава, че ако не съществуват по-благоприятни за тях разпоредби, лицата на издръжка трябва да бъдат оставени/събрани със семействата им.

Право на информация и индивидуално интервю

В предложението на Комисията бяха разширени и изменени сегашните разпоредби относно информацията, като се уточняваше информацията, която следва да се предоставя в писмена форма на лицето, търсещо международна закрила, на език, който лицето разбира или за който има достатъчно основания да се предполага, че разбира, и се предвиждаше възможност за провеждане на индивидуално интервю, за да може лицето да бъде информирано за тази процедура и за да се събере информацията, необходима за определяне на компетентната държава членка.

С общата позиция индивидуалното интервю става задължително освен някои ограничени изключения и се въвежда задължението за това лицата, търсещи международна закрила, да бъдат информирани не само относно критериите, но и относно йерархията им, включително относно факта, че молбата може в крайна сметка да бъде разгледана от държава членка, различна от държавата-членка, компетентна съгласно йерархията на критериите (клауза за суверенитет), както и относно факта, че лицето може да поиска преустановяване на прехвърлянето.

Комисията смята, че общата позиция осигурява добро ниво на информация за лицето, търсещо международна закрила, както в писмена форма, така и чрез задължителното интервю, като по този начин до голяма степен отговаря на целите на Комисията.

III. Делегирани актове и актове за изпълнение

Предложението на Комисията беше внесено преди Договора от Лисабон и затова в него не се предвиждаше предоставяне на правомощия на Комисията да приема делегирани актове или актове за изпълнение. При все това в предложението се предвиждаше позоваване на процедурата, установена в член 5 от Решение 1999/468/ЕО (процедура по регулиране), по отношение на приемането на обща брошура, на разпоредбите относно малолетните или непълнолетните лица и лицата на издръжка, на стандартния формуляр за изпращане на молба за поемане на закрилата или за обратно приемане на търсещи международна закрила, на списъците на преките и косвените доказателства, на разрешенията за преминаване (*laissez-passer*), на създаването на електронната комуникационна мрежа, както и съгласно член 5а от това решение (процедура по регулиране с контрол) — по отношение на допълнителните правила за събирането на малолетни или непълнолетни лица и лица на издръжка със семейството и роднините им, на осъществяването на прехвърляния и на поемането на разходите по прехвърлянията.

В сравнение с предложението на Комисията в общата позиция се запазва възможността за приемане на актове за изпълнение по всички въпроси, за които Комисията е предложила процедури на изпълнение, към което се добавя правомощието за приемане на общ здравен сертификат и на стандартен формуляр за обмен на информация за членовете на семейството и роднините на малолетни и непълнолетни лица.

Освен това в общата позиция се предвижда упълномощаване на Комисията да приема делегирани актове, съдържащи допълнителни правила за събирането на малолетни или непълнолетни лица и лица на издръжка със семейството и роднините им; в едно от съображенията се подчертава, че Комисията следва да провежда консултации с експерти, включително всички съответни национални органи. Не бе запазена възможността да се приемат допълнителни правила за разходите по прехвърлянията, тъй като Съветът смята, че правилата на основния акт са достатъчни в това отношение. Що се отнася до прехвърлянията, в общата позиция се предвижда само възможността да се приемат единни правила за изпълнение, но не и допълнителни правила. Срокът, предоставен на Парламента и на Съвета, да възразят срещу делегиран акт, приет от

Комисията, бе определен на четири месеца, като може да бъде удължен по инициатива на Европейския парламент или на Съвета с още два месеца.

Що се отнася до правомощията за приемане на актове за изпълнение, в общата позиция се съдържа ограничение на тези правомощия, като се предвижда, че Комисията не може да приеме акт, когато подпомагащият комитет не даде становище относно проекта за предложение. Във връзка с това Комисията направи декларация, която трябва да бъде приложена към окончателния текст:

Комисията подчертава, че системното позоваване на член 5, параграф 4, втора алинея, буква б) е в разрез с духа и буквата на Регламент (ЕС) № 182/2011 (ОВ L 55 от 28.2.2011 г., стр. 13). До тази разпоредба трябва да се прибягва в отговор на специална необходимост да се направи изключение от принципното правило, което гласи, че Комисията може да приеме проект на акт за изпълнение, когато не бъде дадено становище. Предвид това, че представлява изключение от общото правило, определено в член 5, параграф 4, прибягването до втора алинея, буква б) не може да се разглежда просто като „дискреционно правомощие“ на законодателя, а трябва да се тълкува ограничително и следователно да бъде мотивирано.

Накрая, в декларация на Комисията се уточнява, че когато предлага актове за изпълнение в това отношение, Комисията ще съблюдава стандартите за прехвърлянията, посочени в Регламент (ЕО) № 1560/2003:

При прилагането на настоящия регламент и когато предлага еднакви условия за прилагането на разпоредбите относно прехвърлянията, предвидени в настоящия регламент, Комисията изтъква отново, че ще гарантира спазването на сегашните стандарти относно прехвърлянията, установени в членове 7—10 от Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 г. за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета.

4. Заключение

Общата позиция отговаря на основната цел, заложена в предложенията на Комисията. По-специално чрез нея се осигурява добавена стойност към сегашните стандарти за третиране на търсещите международна закрила в рамките на процедурата от Дъблин. Чрез нея се гарантират правото им на информация и достъпът им до ефективни правни средства за защита срещу решенията за прехвърляния и се въвеждат ясни правила по отношение на задържането и достъпа до безплатна правна помощ — въпроси, които не се разглеждат в сегашния инструмент. Чрез нея се осигурява по-предсказуема среда за отношенията между държавите членки и по-благоприятни условия за събиране на уязвимите лица, по-специално непридружаваните малолетни или непълнолетни лица, със семействата или роднините им. По същество позицията на Съвета съответства в значителна степен на предложението на Комисията, поради което може да бъде подкрепена.