



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 6 юни 2013 г. (07.06)
(OR. en)**

**Междуинституционално досие:
2008/0243 (COD)**

**15605/3/12
REV 3 ADD 1**

**ASILE 129
CODEC 2520
PARLNAT 404**

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ НА СЪВЕТА

Относно: Позиция на Съвета на първо четене с оглед приемането на регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (преработен текст) [първо четене]
= Изложение на мотивите на Съвета
—Прието от Съвета на 6 юни 2013 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 8 декември 2008 г. Комисията представи на Съвета предложение за преработка на Регламента за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата 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 (наричан по-нататък „Регламента от Дъблин“)¹.

На 7 май 2009 г. Европейският парламент гласува на първо четене позицията си по предложението². На 16 юли 2009 г. Европейският икономически и социален комитет прие становище относно първоначалното предложение на Комисията³. Комитетът на регионите прие становище по първоначалното предложение на пленарната си сесия на 6—7 октомври 2009 г.⁴.

В съответствие с разпоредбите на Съвместната декларация относно практическите условия и ред за процедурата на съвместно вземане на решение⁵, представителите на Съвета, Парламента и Комисията проведоха неофициални тристранни разговори с оглед постигането на споразумение.

На заседанието си от 18 юли 2012 г. Комитетът на постоянните представители одобри компромисния вариант, отнасящ се до частта от предложението, която не е свързана с комитология (актове за изпълнение и делегирани актове)⁶. На 19 септември 2012 г. комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) неофициално одобри горепосочения текст.

Що се отнася до въпросите, свързани с комитологията, в резултат на проведените на 14 ноември 2012 г. неофициални тристранни разговори беше постигнато компромисно решение между председателя на Комитета на постоянните представители и докладчика.

¹ Док. 16929/08

² P6_TA(2009)0377

³ SOC/333 — ЕИСК 1210/2009.

⁴ CdR 90/2009

⁵ ОВ С 145, 30.6.2007 г., стр. 5.

⁶ Док. 12746/2/12 REV2

Политическото споразумение по преработката на Регламента от Дъблин бе одобрено от Съвета на 6 декември 2012 г. и от LIBE на 27 ноември 2012 г.¹

В съответствие с член 3 и член 4а, параграф 1 от Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, тези държави членки са уведомили, че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на преработката на настоящия регламент. В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол (№ 22) относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на преработката на настоящия регламент, не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

II. ЦЕЛ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Целта на Регламента от Дъблин е установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство.

Основните цели на предложението за преработка са да се повиши ефективността на функционирането на сега действащия регламент от Дъблин², както и да се гарантират по-високи стандарти на закрила на търсещи убежище лица, които попадат в рамките на процедурата за определяне на компетентността в съответствие с правната рамка на регламента.

¹ Док. 16332/12

² Регламент № 343/2003/ЕО на Съвета от 18 февруари 2003 година (ОВ L 50, 25.2.2003 г., стр. 1).

Настоящото предложение за преработка е част от серия законодателни предложения, представени от Комисията с цел изпълнение на поетия от Европейския съвет ангажимент за създаване на обща европейска система за убежище до края на 2012 г.

III. АНАЛИЗ НА ПОЗИЦИЯТА НА СЪВЕТА НА ПЪРВО ЧЕТЕНЕ

A. Общи бележки

Въз основа на предложението за преработка, Европейският парламент и Съветът проведоха преговори с оглед на постигането на споразумение на етапа на позицията на Съвета на първо четене. Текстът на позицията на Съвета изцяло отразява постигнатия между двамата съзаконодатели компромис. По-конкретно компромисът предвижда засилени правни гаранции и укрепване на правата на лицата, търсещи международна закрила, като се поставя специален акцент върху потребностите на уязвимите групи като непридружени малолетни и непълнолетни лица и зависими лица. В същото време компромисът има за цел да се намали броят на злоупотребите със системата, установена от Регламента от Дъблин и да се въведат гаранции за по-ефективно уреждане на спорове между държавите членки в контекста на регламента. Освен това компромисът предвижда своевременно разглеждане на проблемите при прилагането на настоящия регламент, дължащи се на засилен натиск върху системата за предоставяне на убежище на държава членка или възникнали в резултат на недоброто функциониране на тази система, посредством установяването на механизъм за ранно предупреждение, подготовка и управление на кризи.

Следва също така да се отбележи, че компромисът предвижда правомощия за използване на делегирани актове или актове за изпълнение в контекста на някои разпоредби, с цел да се подходи правилно към определени въпроси, свързани с изпълнението на настоящия регламент.

Б. Ключови въпроси

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, адаптира сега действащия регламент от Дъблин по отношение на следните основни въпроси:

1. Механизъм за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи (член 33)

Този механизъм е нов елемент, добавен в хода на преговорите, с който се заменя така нареченият механизъм за суспендиране, включен в първоначалното предложение за преработка на Регламента от Дъблин, който не бе приемлив за Съвета.

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, предвижда установяването на такъв механизъм, за да се реагира ефективно и своевременно в ситуации, когато прилагането на Регламента от Дъблин може да бъде застрашено (с преки последици за търсещите убежище лица, които се намират в съответната държава членка), поради особено силен натиск върху системата за предоставяне на убежище на държава членка или поради проблеми, произтичащи от функционирането на системата за предоставяне на убежище на държава членка. Текстът има за цел да гарантира ефективно сътрудничество и изграждане на взаимно доверие и солидарност между държавите членки, в рамките на Регламента от Дъблин, чрез предотвратяване или управление на кризи в системата за предоставяне на убежище на една или повече държави членки. Този процес се осъществява постепенно, като всички заинтересовани страни (държавата членка, която е изправена пред криза, Комисията, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, Съветът и Парламентът) са надлежно информирани и, когато е подходящо, вземат участие.

2. Средства за правна защита (член 27 и член 3, параграф 2)

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, предвижда всеобхватна правна рамка, уреждаща спазването на основните права на лицата, търсещи закрила или на други лица, които имат право на достъп до средства за правна защита, като се отчита и съдебната практика в тази област. Същевременно са отчетени надлежно и опасенията на Съвета, свързани с гаранциите за правната сигурност и ефективните мерки със злоупотребите.

Компромисът набляга върху правото на засегнатото лице да търси ефективна правна защита срещу решение за прехвърляне пред съд или трибунал. Държавата членка предвижда разумен срок за упражняване на това право, за бъде то ефективно. Що се отнася до въпроса за суспендирането на изпълнението на решението за прехвърляне до постановяване на решение по средството за правна защита срещу него, държавите членки като минимум гарантират в националното си законодателство възможността за упражняване на ефективно средство за правна защита чрез суспендиране на прехвърлянето до постановяването на решение по първата молба за суспендиране.

Наред с това преработката очертава рамката, в която засегнатото лице ще има достъп до правна помощ, безплатна когато е подходящо, за да може ефикасно да упражни правото си на ефективно средство за правна защита.

Във връзка с член 27 относно средствата за правна защита бе добавена разпоредба в текста на член 3, параграф 2 с цел кодифициране на неотдавнашната съдебна практика на Съда на ЕС и за да се предвиди разпоредба за определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молбата, когато прехвърлянето на съответното лице е невъзможно поради условията, описани в посочената по-горе съдебна практика (реален риск от нарушаване на основните права). Нещо повече, по силата на тази разпоредба, ако прехвърлянето не може да се осъществи в нито една държава членка, посочена в настоящия регламент, държавата членка, която провежда процедурата за определяне на компетентност, става компетентна държава членка.

3. Задържане (член 28)

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, предвижда всеобхватна рамка, според която условията, при които засегнатото лице може да бъде задържано на основания от Регламента от Дъблин, са ясно определени. Тези условия са: значителен риск от укриване (чието определение е добавено в регламента) на засегнатото лице, необходимостта да бъде наложена мярка задържане, за да се осигури изпълнението на процедурата за прехвърляне, индивидуална оценка на всеки случай, преди да се вземе решение дали да се наложи мярка задържане, налагане на задържане само когато то е пропорционално и не е възможно ефективно прилагане на други алтернативни принудителни мерки.

Освен това компромисът установява срокове за периода на задържане за целите на настоящия регламент, предвиждайки че задържането се предприема за възможно най-кратък срок и продължава докато е разумно необходимо, за да бъдат изпълнени формалностите по извършване на прехвърлянето.

Освен това компромисът предвижда по-кратък срок за обработка на молба по настоящия регламент, когато засегнатото лице е задържано (като обаче на държавите членки се предоставя достатъчно време да осъществят своята част от процедурата) и урежда последиците за засегнатите държави членки, в случай че някоя от тях не спазва съответните установени срокове. Що се отнася до задържането като такова, най-важната последица е задължението на държавата членка, която задържа лицето, (и която не е спазвала установените срокове) да освободи задържаното лице, докато се изяснява, че няма промяна на компетентността по процедурата от Дъблин, поради неспазване на посочените срокове.

Освен това компромисът препраща към членове 9—11 от преработката на Директивата за условията на приемане, по отношение на условията на задържане и на гаранциите, приложими в полза на задържаните лица, за да се осигури изпълнението на процедурите за прехвърляне от компетентната държава членка.

4. Непридружени малолетни и непълнолетни и определение за роднини (член 2, буква з) и член 8)

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене в член 8 от Регламента от Дъблин, предвижда правната рамка за събиране на непридружени малолетни и непълнолетни лица (предвидена е разпоредба и за сключили брак малолетни или непълнолетни лица, чийто съпруг или съпруга не са намира законно на територията на държава членка) с членове на семейството им, братя и сестри или роднини, заедно със съответните условия за всяка разпоредба, с цел предоставяне на компетентност за разглеждането на молбата на държавата членка, на чиято територия става събирането. Във всички хипотези, разглеждани в този член, крайното средство за проверка е дали евентуално събиране съответства на висшия интерес на малолетното или непълнолетно лице.

Изискването за висшия интерес на малолетното или непълнолетно лице се взема предвид и при липсата на някоя от посочените по-горе семейноправни връзки, като в този случай компетентна е държавата членка, на чиято територия малолетното или непълнолетно лице е подало молба. В този контекст Европейският парламент, Съветът и Комисията представиха изявление (което предстои да бъде публикувано в Официален вестник), в което Комисията се приканва да обмисли (без да се засяга правото ѝ на инициатива) евентуалното преразглеждане на член 8, параграф 4, ако това се налага от предстоящото решение на Съда на ЕС по дело C-648/11 MA и др. срещу министъра на вътрешните работи, или по последното дело във времевите граници, установени в член 46 от регламента от Дъблин. Компромисът взема предвид и опасенията на Съвета във връзка с борбата със злоупотребите в контекста на процедурата за предоставяне на убежище.

Във връзка с това компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, предвижда терминът „роднина“ да означава пълнолетният чичо/пълнолетната леля на търсещия убежище или бабата или дядото на търсещия убежище, които се намират на територията на държава членка.

5. Зависими лица (член 16)

Компромисът по тази разпоредба отрази позицията на Съвета на първо четене е свързан със случаи, при които търсецът убежище поради определени фактори, които го правят уязвим, зависи от помощта на своето дете, брат или сестра или родители, които законно пребивават на територията на една от държавите членки, или със случаи, при които тези лица зависят от търсецът убежище на същите основания. Компромисът предвижда правна рамка, въз основа на която държавите членки обичайно задържат или събират заедно търсецът убежище и горепосочените лица, при наличието на определени условия.

Текстът урежда също така случаи, при които поради здравословни причини търсецът убежище е възпрепятстван да пътува за продължителен период от време до държавата членка, в която пребивават законно горепосочените лица. В такива случаи държавата членка, на чиято територия се намира търсецът убежище, е компетентна да разгледа молбата на лицето.

Като компромисен вариант формулировката на този член се базира на член 15 от сега действащия Регламент от Дъблин.

6. Други важни въпроси

Други важни въпроси в позицията на Съвета на първо четене, по които Съветът и Европейският парламент постигнаха компромис се отнасят до:

- **Определение за непридружени малолетни или непълнолетни лица (член 2, буква й)**

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене предвижда, че непридруженото малолетно или непълнолетно лице може да е сключило брак или не в съответствие с Директивата за признаването.

- **Право на информация (членове 4 и 5)**

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене по член 4 предвижда, че при подаването на молбата търсецът убежище има право да получи в писмена форма (или устно когато е подходящо) и на език, който разбира или разумно може да се предполага, че разбира, подробна информация относно съдържанието на Регламента от Дъблин. Ще бъде изготвена обща листовка (и специална листовка, предназначена за непридружени малолетни или непълнолетни), която ще съдържа като минимум информацията, на която търсецът убежище има право в съответствие с настоящия член.

- **Индивидуално интервю (член 5)**

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене по член 5, предвижда задължение за провеждане на индивидуално интервю с търсецът убежище, своевременно и по подходящ начин, с цел да се улесни процесът на определяне на компетентната държава членка. Този член предвижда и основанията, при които такова интервю не се провежда. Когато обаче държава членка реши да не провежда интервю тя дава на търсецът убежище възможност да предостави цялата допълнителна информация по случая, преди да се вземе решение за прехвърляне на търсецът убежище.

- **Гаранции за малолетни и непълнолетни лица (член 6)**

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене относно гаранциите за малолетни и непълнолетни лица, следва да се разглежда през призмата на принципа за висшия интерес на детето. Този принцип предвижда задължение за държавите членки да осигурят подходящо представителство на малолетното или непълнолетно лице, както и задължение възможно най-бързо да предприемат съответни действия за идентифициране на членовете на семейството, братята или сестрите или роднините на непридружено малолетно или непълнолетно лице, намиращи се на територията на друга държава членка.

- **Дискреционни клаузи (член 17)**

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, предвижда дерогация от критериите за определяне на компетентна държава членка. Обхватът на разпоредбата бе разширен по-ясно чрез заличаване на позоваването на „хуманитарни съображения“ и съображения, основани на съчувствие, като по този начин бе заличено едно основание за такава дерогация, както и чрез премахване на изискването за предварително съгласие на търсеция убежище, за да се прибегне до прилагането на този член.

- **Задължения на компетентната държава членка (глави V и VI като цяло)**

В контекста на тези глави, които уреждат задълженията на компетентната държава членка, компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, предвижда правно регламентирани и процедурно разширени изисквания, насочени към защита на всички права на търсеция убежище (уведомяване за решението за прехвърляне и гаранции по време на прехвърлянето), както и улесняване на практическото сътрудничество между засегнатите държави членки (като задължения за връщане или за поемане на отговорност между държавите членки, обмен на информация, включително на медицински данни, преди осъществяване на прехвърлянето).

- **Делегирани актове и актове за изпълнение**

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, предвижда правомощия за изпълнение (посредством процедурата за разглеждане в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) 182/2011¹) за целите на определени разпоредби², когато е преценено, че предоставянето на такъв вид правомощие на Комисията е достатъчно. Възможността за използване на делегирани актове е уредена в контекста на член 8 (събиране на непридружено малолетно или непълнолетно лице с членове на семейството, братя или сестри или роднини), по-конкретно при оценката доколко са спазени установените критерии, и на член 16 (събиране на търсещи убежище лица, зависими от помощта на свои деца, родители или братя или сестри или обратното), също по-специално при оценката доколко са спазени съответните критерии.

¹ Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

² Част от разпоредбите, по които ще бъдат използвани актове за изпълнение: изготвянето на общи листовки съгласно член 4, изготвянето на стандартен формуляр за обмен на информация относно идентифицирането на членове на семейството, братя или сестри или роднини на непридружено малолетно или непълнолетно лице, живеещи на територията на друга държава членка, изготвянето на *laissez-passer* за извършване на прехвърляне по силата на настоящия регламент, обмен на информация относно специфични случаи в контекста на операции по прехвърляне.

IV ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Позицията на Съвета на първо четене отразява компромиса, постигнат при преговорите между Съвета и Европейския парламент със съдействието на Комисията. Този компромис бе потвърден с писмо от председателя на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент до председателя на Комитета на постоянните представители¹. В това писмо председателят на LIBE посочва, че ще препоръча на членовете ѝ, а впоследствие и на пленарното заседание, позицията на първо четене на Съвета да бъде приета без изменения по време на второто четене в Европейския парламент, след проверка от юрист-лингвистите на двете институции. С изменението на Регламента от Дъблин Европейският съюз изгражда още един от основополагащите елементи при създаването на общата европейска система за убежище.

¹ Док. 17132/12