



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

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

**Междуинституционално досие:
2008/0244 (COD)**

**14654/2/12
REV 2 ADD 1**

**ASILE 124
CODEC 2311
PARLNAT 403**

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ НА СЪВЕТА

Относно: Позиция на Съвета на първо четене с оглед приемането на ДИРЕКТИВА НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за определяне на стандарти
относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен
текст)
= Изложение на мотивите на Съвета
— Прието от Съвета на 6 юни 2013 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 7 юни 2011 г. Комисията представи на Съвета изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсеци убежище (преработен текст) (док.11214/11). Комисията измени първоначалното си предложение за преработен текст на Директивата за условията на приемане от 9 декември 2008 г. (док. 16913/1/08 REV1), като взе предвид позицията на Европейския парламент на първо четене, гласувана на 7 май 2009 г. (док.9333/09) и изразените в Съвета становища.

За да се предотвратят забавяния Европейският парламент изготви преговорната си позиция по измененото предложение на Комисията, като разгледа измененото предложение в контекста на позицията си на първо четене по първоначалното предложение.

На 16 юли 2009 г. Европейският икономически и социален комитет прие становище по първоначалното предложение на Комисията (SOC/332 - CESE 1209/2009). На 26-27 октомври 2011 г. Комитетът реши да не изготвя ново становище по измененото предложение. Комитетът на регионите прие становище относно първоначалното предложение на пленарното си заседание от 6—7 октомври 2009 г. (CdR 90/2009 окончателен) и на 18 октомври 2011 г. реши да не изготвя становище по измененото предложение, а да информира Съвета за вижданията си под формата на писмо до Генералния секретар на Съвета (док. 18840/11).

На заседанието си от 25 и 26 октомври 2012 г. Съветът потвърди политическото споразумение относно преработеното предложение (14112/1/12 REV1).

В съответствие с 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 Договора за функционирането на Европейския съюз, Обединеното кралство и Ирландия не участват в приемането на преработения текст на Директивата за условията на приемане. Дания не участва в приемането на директивата и не е обвързана от нея, нито е обект на прилагането ѝ в съответствие с протокола относно позицията на Дания.

II. ЦЕЛ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

В Директивата за условията на приемане се определят стандарти относно приемането на лица, търсещи международна закрила. Преработеният текст на тази директива е част от серия законодателни предложения в областта на убежището, представени от Комисията в изпълнение на поетия от Европейския съвет ангажимент за създаване на обща европейска система за убежище до 2012 г.

Преработеният текст на Директивата за условията на приемане си поставя за цел да гарантира създаването на подходящи и сравними условия на приемане в държавите членки, обвързани от директивата, зачитането на основни права във връзка с развиващата се практика на Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека и постигането на съгласуваност с други правни инструменти в областта на убежището.

III. АНАЛИЗ НА ПОЗИЦИЯТА НА СЪВЕТА НА ПЪРВО ЧЕТЕНЕ

A. Общи наблюдения

Въз основа на измененото предложение на Комисията, 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. Този компромисен текст създава гаранции за по-високи и по-хармонизирани стандарти за приемането на лица, търсеци международна закрила, по-специално на уязвими лица със специални потребности за приемане. Същевременно компромисният текст отразява необходимостта от въвеждане на правила, които да дават възможност за ефективно прилагане, имайки предвид различните национални правни системи, както и на правила, които да съдействат в борбата със злоупотребите в процеса на предоставяне на убежище. Освен това компромисният текст има за цел да предотврати всякаква ненужна административна и финансова тежест за държавите членки.

B. Основни въпроси

Компромисният текст, отразен в позицията на Съвета на първо четене, адаптира сега действащата директива¹ по отношение на следните основни въпроси:

¹ Директива 2003/9/ЕО за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсеци убежище (ОВ L 31, 6.2.2003 г., стр. 18).

1. Определение на понятията „членове на семейството“ и „съвместно жилище“

Компромисният текст, отразен в позицията на първо четене, внася съгласуваност между различните инструменти в областта на предоставянето на убежище, като привежда в съответствие определението „членове на семейството“ с определението, съдържащо се в преработения текст на Директивата за признаването¹. В сравнение с определението в сега действащата Директива за условията на приемане, което обхваща съпруг или партньор, с когото лицето не е в брак и несклучилите брак деца, определението е разширено, така че да обхване и бащата, майката или друго пълнолетно лице, което носи отговорност за лице, търсещо убежище, при условие че това лице е малолетно или непълнолетно и не е сключило брак.

Освен това позицията на Съвета на първо четене съдържа нови разпоредби относно съвместното жилище. На първо място държавите членки правят необходимото, доколкото е възможно, зависимите пълнолетни кандидати със специални потребности за приемане да бъдат настанени заедно с близки пълнолетни роднини, които вече се намират в същата държава членка и които носят отговорност за тях по силата на закона или на националната практика на съответната държава членка. На второ място държавите членки трябва да гарантират настаняването на малолетни и непълнолетни деца на лица, търсещи убежище, или на лица, търсещи убежище, които са малолетни или непълнолетни, заедно с техните родители или с пълнолетни лица, които носят отговорност за тях, или с несклучили брак техни братя или сестри, когато това отговаря на висшия интерес на тези малолетни или непълнолетни лица.

2. Задържане

Компромисният текст, отразен в позицията на първо четене, въвежда широка законодателна рамка, уреждаща задържането на лица, търсещи международна закрила. Рамката включва правила относно основанията за задържане, гаранциите за задържаните кандидати, условията на задържане и задържането на уязвими лица и на лица със специални потребности за приемане.

¹ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 20.12.2011 г., стр. 9).

2.1 Основания за задържане

Списъкът с основанията за задържане е изготвен въз основа на международното право и практиката на Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека, като се отчита необходимостта държавите членки ефективно да противодействат на недобросъвестни молби за предоставяне на убежище. Списъкът съдържа основанията за задържане, включени в препоръката на Съвета на Европа, заедно с позоваване на задържането по смисъла на Регламента от Дъблин. Наред с това позицията на Съвета включва основание за задържане на лица, които са задържани при условията на процедура на връщане съгласно Директивата за връщане¹, с цел да бъде подготвено връщането и/или да се извърши процесът на извеждане. В такива случаи държавите членки трябва да предоставят аргументи, въз основа на обективни критерии (включително факта, че задържаният кандидат вече е имал възможност за достъп до процедура за предоставяне на убежище), че съществуват разумни основания да се счита, че кандидатът подава молбата единствено с цел да забави или осуети изпълнението на решение за връщане.

2.2. Гаранции за задържаните лица, търсещи убежище

Поради различията в националните правни системи компромисният текст, отразен в позицията на първо четене, съдържа разпоредба, че държавите членки са длъжни да гарантират бърз съдебен контрол за законосъобразност на задържане, постановено от административни органи, който да може да се извършва служебно или по искане на кандидат за международна закрила. В случай на служебен контрол, за него се взема решение във възможно най-кратък срок от началото на задържането. При контрол по искане на кандидата законосъобразността на задържането е обект на контрол, за който се взема решение във възможно най-кратък срок след началото на съответната процедура. Държавите членки определят в националното право срок за приключването на двата вида контрол.

¹ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

С оглед на гарантиране на правото на ефективна правна защита задържаните кандидати за международна закрила трябва незабавно да бъдат информирани в писмена форма за основанията за задържането, както и за предвидените в националното право процедури за оспорване на заповедта за задържане и за възможността да поискат безплатна правна помощ и представителство. Това трябва да бъде направено на език, който кандидатът разбира или разумно може да се предполага, че разбира.

И накрая, що се отнася до безплатната правна помощ и представителство, позицията на първо четене привежда текста на Директивата за условията на приемане в съответствие със сега действащата Директива за процедурите за предоставяне на убежище¹, но без проверка на основателността с цел преценка дали да се предостави безплатна правна помощ и представителство, имайки предвид вероятността от успех на процедурата за контрол. Допълнително е уточнено, че безплатната правна помощ и представителство трябва да се предоставят от лица с подходяща квалификация, допуснати да практикуват в съответствие с предвиденото в националното право, без наличие на конфликт на интереси спрямо лицето, търсещо международна закрила.

2.3 Условия на задържане

Разпоредбите относно условията на задържане определят правата на търсещи международна закрила лица, които са задържани, като се отчита практиката в областта на предоставянето на убежище. Във връзка с това кандидатите по правило се задържат в специални места за приемане. Освен това, доколкото е възможно, кандидатите са държани отделно от други граждани на трети държави. Ако кандидатите са задържани в място за лишаване от свобода, те винаги трябва да бъдат държани отделно от обикновените затворници. Независимо от условията на задържането им кандидатите запазват правата, предвидени в директивата, включително правото на лична неприкосновеност при общуване с техни представители или членове на семейството.

¹ Директива 2005/85/ЕО на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки, ОВ L 326, 13.12.2005 г., стр.13)

2.4 Задържане на уязвими лица и на лица със специални потребности за приемане

Компромисният текст, отразен в позицията на първо четене, съдържа специфични разпоредби във връзка със задържането на уязвими лица и на лица със специални потребности за приемане. Здравословното състояние, включително психичното здраве, на задържаните кандидати, които са уязвими лица, трябва да бъде основна грижа на националните органи. Нещо повече, когато бъдат задържани уязвими лица, държавите членки осигуряват редовно наблюдение и подходяща помощ, като вземат предвид тяхното особено положение, включително тяхното здравословно състояние. В съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето е уточнено, че малолетни и непълнолетни лица могат да бъдат задържани само като крайна мярка, както и че непридружавани малолетни и непълнолетни лица могат да бъдат задържани само при изключителни обстоятелства и никога в място за лишаване от свобода.

3. **Достъп до пазара на труда**

Компромисният текст, отразен в позицията на първо четене, намалява срока за достъп на кандидатите за международна закрила до пазара на труда от дванадесет на девет месеца. Предоставянето на достъп три месеца по-рано се основава на две неутрализиращи се взаимно съображения: от една страна, съображенията, че предоставеният по-рано достъп прави кандидатите икономически независими по-бързо, като по този начин намалява рискът от експлоатиране на черния пазар и необходимостта от публична подкрепа, както и че по-рано предоставеният достъп дава на кандидатите възможност по-ефективно да се интегрират в приемащото общество; от друга страна съображението, че по-ранният достъп вероятно би привлякъл икономически имигранти, които не отговарят на условията за предоставяне на международна закрила, да правят опити да се възползват от системата за предоставяне на убежище.

4. Материални условия на приемане

Компромисният текст, отразен в позицията на първо четене, предвижда, че в случаите когато държавите членки предоставят на кандидати за международна закрила материални условия на приемане под формата на финансови средства или ваучери, сумата трябва да бъде определена въз основа на нивото(ата), установено(и) от съответните държави членки в закона или в практиката, така че да бъде гарантиран адекватен стандарт на живот за техните граждани. Допълнително се уточнява, че държавите членки могат да подложат търсещите убежище лица на отношение, което е по-неблагоприятно в сравнение с отношението към техните граждани в тази област, особено когато материалната помощ отчасти се предоставя в натура или когато посоченото(ите) по-горе ниво(нива), прилагани към гражданите на съответната държава, имат за цел да осигурят стандарт на живот, по-висок от предвидения за търсещите международна закрила лица .

Освен това позицията на първо четене предвижда адаптиран режим за намаляване и отнемане на материални условия на приемане. Държавите членки са длъжни да предоставят на кандидатите за международна закрила достойни условия на живот. Освен това те имат право да намалят, а в изключителни случаи и при надлежна обосновка, да отменят материални условия на приемане, когато кандидатът напусне мястото си на пребиваване, не се явява съгласно установените изисквания или когато е подал последваща молба. Наред с това се запазва възможността за намаляване на материални условия на приемане, когато лицето не е подало молбата възможно най-скоро. На последно място, както и според сега действаща директива, държавите членки имат възможност да намалят или отнемат условия, когато кандидатът е укрил финансови средства.

5. Уязвими лица със специални потребности за приемане

Компромисният текст, отразен в позицията на първо четене, предвижда задължение за държавите членки да направят оценка на специалните потребности за приемане на уязвими лица. Към неизчерпателния списък на категориите уязвими лица е добавена категорията на жените, които са жертви на генитално осакатяване. Освен това с цел да се избегне всякаква ненужна административна тежест, е уточнено, че не е необходимо такава оценка да бъде под формата на административна процедура, както и че държавите членки могат да включат оценката в съществуващите национални процедури.

6. Безплатна правна помощ и представителство

Кандидатите за международна закрила имат право на достъп до ефективно средство за правна защита, когато обжалват решения, свързани с предоставянето, отнемането или намаляването на помощ и решения, отнасящи се до мястото на пребиваване и свободата на движение. В тези случаи условията за предоставяне на безплатна правна помощ и представителство са същите, както в случая със съдебния контрол върху заповедите за задържане, като държавите членки могат да предвидят изключение, при което безплатна правна помощ и представителство не се предоставят, ако компетентен орган счита, че обжалването няма осезаеми шансове за успех.

7. Други важни въпроси

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

- уточняване на квалификацията на „представител“ с оглед на даване на възможност на непридружени малолетни и непълнолетни лица да се ползват в по-пълна степен от правата и да спазват задълженията, предвидени в Директивата за условията на приемане.

- държавите членки не могат да обвържат предоставянето на условия за приемане с изискване за представяне на ненужна и несъразмерна документация или други административни изисквания.
- Държавите членки трябва да предоставят на кандидатите за международна закрила необходимото здравно обслужване, в което трябва да се включва най-малко спешни грижи и същинско лечение на болести и тежки психични разстройства.
Допълнително е уточнено, че държавите членки трябва да осигуряват медицинска или друга необходима помощ на кандидатите със специфични потребности за приемане , включително подходящи грижи за психичното здраве, при необходимост .
- Държавите членки трябва да започнат да издирват членовете на семейството на непридружения малолетен или непълнолетен , при необходимост със съдействието на международни или други компетентни организации, веднага щом това е възможно след подаването на молба за международна закрила, като същевременно се защитава висшият интерес на малолетния или непълнолетния .
- Държавите членки гарантират, че лицата, които са претърпели мъчения, изнасилвания или други тежки форми на насилие, получават необходимото лечение, по-специално достъп до подходящо медицинско и психологично лечение или грижи . Освен това работещите с такива лица трябва да са преминали и да продължават да получават подходящо обучение и да спазват правилата за поверителност.
- Държавите членки трябва да предоставят информацията за прилагането на директивата, за да може Комисията да бъде в състояние да наблюдава това прилагане.

IV ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Позицията на Съвета на първо четене отразява компромиса, постигнат при преговорите между Съвета и Европейския парламент със съдействието на Комисията. Компромисът е потвърден с писмо на председателя на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Европейския парламент до председателя на Комитета на постоянните представители (док. 13885/12). В това писмо председателят на комисията 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 Директивата за условията на приемане Европейският съюз внася още един съществен елемент в изграждането на общата европейска система за убежище.