

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

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**

(преработен)

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2008) 820 окончателен}
{SEC(2008) 2962}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Приемането на предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета 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 (наричан по-нататък „регламента от Дъблин“)¹ беше включено в работната програма на Комисията за 2008 г.² като една от стратегическите ѝ инициативи.

С оглед на подготовката за втория етап от законодателството в областта на убежището, за което се призовава в Програмата от Хага, Комисията започна процес на оценка на резултатите, постигнати в първия етап на създаване на Общата европейска система за убежище (наричана по-нататък ОЕСУ).

Що се отнася до регламента от Дъблин, най-напред Комисията издаде на 6 юни 2007 г. подробен доклад за оценка на дъблинската система³, базиран на разнообразен принос от различни заинтересовани страни. На второ място, Комисията представи на 6 юни 2007 г. зелена книга относно бъдещето на ОЕСУ⁴, чиято цел е да определи възможните варианти за оформяне на втората фаза на ОЕСУ. Докато докладът за оценка послужи като техническо оценяване на дъблинската система, допитването въз основа на зелената книга послужи като оценка на политиката.

Най-сетне, през октомври 2007 г. и през юли 2008 г. бяха организирани няколко експертни срещи с държавите-членки, ВКБООН и НПО, с адвокати и съдии, и с членове на Европейския парламент с цел да бъдат чути техните мнения за необходимите подобрения на регламента от Дъблин.

Повдигнатите въпроси и направените предложения по време на допитването залегнаха в основата на изготвянето на настоящата оценка на въздействието.

2. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ

По отношение на прилагането на регламента от Дъблин бяха идентифицирани следните групи от проблеми:

- Неясни или неадекватни оперативни разпоредби на регламента от Дъблин пречат на ефективността на системата и създават проблеми за лицата, търсещи убежище;
- Споровете между държави-членки по отношение на прилагането на правилата от Дъблин не се разглеждат ефективно;
- Трансфери по дъблинската процедура могат да доведат до още по-голямо натоварване за държави-членки, които вече са подложени на значителен натиск;
- Трансфери по дъблинската процедура могат, при изключителни обстоятелства, да доведат до ситуация, в която лицата, търсещи убежище, не се ползват от адекватни стандарти на защита;

¹ Референтен № по законодателната работна програма на Комисията: 2008/JLS/022
² COM (2007) 640.

³ Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета за оценката на дъблинската система COM (2007) 299 окончателен, SEC (2007) 742. „Дъблинската система“ има за цел да определи коя държава-членка е компетентна за разглеждане на молба за убежище, подадена от гражданин на трета страна на територията на една от държавите-членки на ЕС. Тя включва Регламента от Дъблин и регламентите за „Евродак“, както и техните правила за прилагане.

⁴ COM (2007) 301.

- Незадоволителни информация и законови гаранции за лицата, търсещи убежище;
- Единството на семейството и интересите на децата и на други уязвими групи не са достатъчно гарантирани от държавите-членки.

В оценката на въздействието се разглежда възможното развитие на положението, в случай че не бъдат предприети действия на равнище ЕС, и се стига до заключението, че съществуващите проблеми биха продължили и че има сериозни основания за действия от страна на ЕС.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общите цели на втората фаза на ОЕСУ по отношение на предложението за изменение на регламента от Дъблин са: i) да се гарантира, че на нуждите на търсещите международна закрила се дава всеобхватен отговор в рамките на процедурата за определяне на компетенциите, както и да се повиши ефективността на системата, за да се намалят времето и средствата, вложени от държавите-членки, и ii) да допринесе за по-доброто справяне със ситуации, представляващи особено голямо бреме за приемните условия и системите за убежище на държавите-членки.

Общите цели се подкрепят по-конкретно от следните **специфични цели**:

- I) Да се осигури гладкото функциониране на процедурата за определяне на компетенциите;
- II) Да се гарантира ефективното решаване на спорове между държавите-членки;
- III) Да се предотврати още по-голямо натоварване на държави-членки, които вече са подложени на значителен натиск, и да се гарантира, че лицата, търсещи убежище, се ползват от адекватни стандарти на защита;
- IV) Да се укрепят законови гаранции за лицата, търсещи убежище, и да им се даде възможност по-добре да защитават правата си;
- V) Да се гарантира зачитането на правото на единство на семейството и да се подобри управлението на уязвими групи за справяне с техните специални нужди.

Определени са и редица примерни оперативни цели.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Като се вземе под внимание различното естество на споменатите по-горе конкретни цели, оценката на въздействието предлага отделни подварианти на политика за всяка от тези цели. Предпочитаният вариант на политика е съставен чрез комбиниране на предпочитаните подварианти на политика, идентифицирани за всяка конкретна цел.

Статукво (този вариант обхваща всички идентифицирани проблеми)

Съществуващата правна рамка ще остане непроменена и дейностите, които са в ход в държавите-членки, ще продължат. Комисията ще продължи да следи прилагането на регламента от Дъблин.

4.1. Предпочитани варианти на политиката

Предвид степента на сложност на предложените подварианти на политиката, настоящото обобщение се ограничава до изброяване на основните елементи, съставляващи предпочитания вариант на политиката. Предпочитаният вариант на

политика се състои както от **законодателни варианти**, така и от варианти, съсредоточени върху **насърчаването на практическото сътрудничество** между държавите-членки.

По отношение на:

I) осигуряването на гладкото функциониране на процедурата, предпочитаните законодателни подварианти на политиката предвиждат:

- Въвеждане на подходящи срокове за подаване на искания за обратно приемане и за отговор на искания на хуманитарно основание, както и намаляване на сроковете за отговор на искания за информация;
- определяне на правила по отношение на държавата-членка, която следва да поеме разходите, наложени от трансфери в рамките на дъблинската процедура и изясняване на последствията в случай на погрешен трансфер и в случай на отменено решение след обжалване, след като лицето вече е прехвърлено;
- Изясняване на обстоятелствата и процедурите за прилагане на няколко клаузи от регламента (клаузите за преустановяване на компетенции, хуманитарна клауза и клауза за суверенитета).

Предпочитаните варианти на практическо сътрудничество, които допълват предпочитаните законодателни варианти, предвиждат:

- Определяне и разпространение (посредством експертни срещи) на най-добри практики в осъществяването на трансфери на лица, търсещи убежище;
- Изработване на ръководство за прилагането на регламентите от Дъблин, което да съдържа отговори на въпросите, повдигнати от експерти на държавите-членки по прилагането на регламентите в конкретни случаи, които отговори следва да се използват за справка в подобни случаи.

II) гарантирането на ефективно решаване на спорове между държавите-членки, предпочитаният законодателен подвариант на политиката предвижда помирителен механизъм за всички спорни въпроси относно прилагането на регламента от Дъблин;

Предпочитаният вариант на практическо сътрудничество, който допълва предпочитания вариант на законодателно сътрудничество, посочва създаването на ръководство за прилагането на регламентите от Дъблин (същото, както в точка I).

III) предотвратяването на още по-голямо натоварване на държави-членки, които вече са подложени на значителен натиск, и гарантиране на адекватни стандарти на защита за лицата, търсещи убежище, в компетентната държава, предпочитаният подвариант на политиката предвижда възможността за вземане на решение в съответствие с приложимите правила на комитология за преустановяване на прехвърляния към компетентната държава-членка при ограничени и ясно определени обстоятелства;

Създаването на експертни екипи в областта на убежището, координирани на равнище ЕС, които да оказват подкрепа на държави-членки, които биха били претоварени поради големия брой трансфери по Дъблин, е предпочитаният вариант на практическо сътрудничество, отчасти заместващ предпочитания законодателен вариант (следва да се прилага тогава, когато няма решение за преустановяване на прехвърлянията (според законодателната мярка) или в случай че такова решение е взето – за определен период от време, докато се стабилизира положението в засегнатата държава-членка).

IV) укрепването на законовите гаранции за лицата, търсещи убежище, и предоставянето им на възможност по-добре да защитават правата си, предпочитаните законодателни подварианти на политиката предвиждат:

- Въвеждане на задължение за държавите-членки да предоставят на лицата, търсещи убежище, разширена информация относно дъблинската процедура и техните права в рамките на тази процедура. Освен това, държавите-членки ще бъдат задължени да провеждат специално „дъблинско“ интервю с лицата, търсещи убежище, които попадат в рамките на дъблинската процедура; Установена е също така и нуждата от приемане на стандартна брошура в целия ЕС относно процедурата от Дъблин в съответствие с приложимите правила на комитология;
- Въвеждане на право на обжалване срещу решение за прехвърляне, и задължаването за съдилищата да разглеждат по своя инициатива необходимостта от временно прекратяване на изпълнението на решението за прехвърляне;
- Определяне на ограничени основания и условия за задържане в рамките на дъблинската процедура на лица, търсещи убежище. По-конкретно, такова задържане следва да бъде последна мярка, след като лицето, търсещо убежище, бъде уведомено за решение за прехвърляне, и когато не се очаква всички други мерки, които не включват задържане, да постигнат задоволителни резултати, тъй като има обективни причини да се смята, че съществува риск лицето, търсещо убежище, да избяга;
- Поясняване, че съгласно правилата, залегнали в директивата за процедурите за убежището, лицето, търсещо убежище, което подлежи на дъблинската процедура, има достъп при всички обстоятелства до процедурата за предоставяне на убежище;
- Запазване на правото на държавите-членки да изпращат лице, търсещо убежище, в трета страна, но само след внимателна преценка на критериите за безопасна трета страна, изложени в директивата за процедурите за убежището.

V) гарантиране на зачитането на целостта на семейството и подобряване управлението на уязвими групи, предпочитаните подварианти на политиката предлагат:

- Укрепване на гаранциите във връзка с непридружени малолетни, например: правото на непридружавани малолетни за събиране с роднини, които се намират в различна държава-членки и които да се грижат за тях, ще бъде задължително; ще бъде въведено правило за представляването на непридружени малолетни; ще бъде изяснено прилагането на принципа за висшия интерес на детето при определяне на компетентната държава-членка;
- Въвеждане на нова разпоредба, която задължава държавите-членки да обменят информация (като например медицинска информация), преди да пристъпят към прехвърляния по дъблинската процедура, като основната цел е да се осигури последователност в защитата, предоставена на лицата, търсещи убежище;
- Предоставяне на по-широко право на събиране на семейството чрез включване на кандидати и ползвачи се от субсидиарна закрила в обхвата на регламента и поясняване, че прилагането на клаузата за суверенитета не следва да пречи на лицата, търсещи убежище, да се съберат с член на тяхното семейство. Правото на събиране с роднини на издръжка ще бъде задължително и определението за „член на семейството“ ще бъде разширено, за да гарантира по-добро спазване на принципа за най-висшия интерес на детето. Освен това, прилагането на хуманитарната клауза ще бъде разширено да обхване роднини, които не са непременно на издръжка в строгия хуманитарен смисъл (като например възрастни братя и сестри).

Предпочитаните варианти на практическо сътрудничество, които допълват предпочитаните законодателни варианти, се отнасят до:

- Необходимостта държавите-членки да предоставят на персонала, който участва в процедурата за определяне на компетентността, подходящи обучения, за да бъдат те в състояние да предприемат подходящи действия в случаи, които обхващат по-специално уязвими групи;
- Създаването на мрежа от експерти на държавите-членки, която да се занимава с въпросите на малолетните.

Предпочитаният вариант на политиката има следните **основни преимущества**:

- **Ефикасността и последователността** на процедурата за определяне на компетентност ще бъде повишена чрез законодателни мерки, като например установяването на подходящи срокове, поясняването на обстоятелствата и процедурите за прилагане на няколко разпоредби, както и чрез мерки за практическо сътрудничество, като изработването на ръководство за прилагането на регламента от Дъблин;
- **Нивото на закрила**, предоставено на лицата, търсещи убежище в рамките на дъблинската система, значително би се повишило, например чрез изясняване на условията за задържане и укрепване на правните гаранции, свързани с решенията за прехвърляния в рамките на дъблинската процедура;
- Нуждите на държавите-членки, които са изправени през **ситуации на особен натиск**, биха били подходящо посрещнати по дъблинската процедура и правата на лицата, търсещи убежище в такъв вид ситуации, биха били по-добре гарантирани.

По отношение на **основните въздействия**:

- Предпочитаният вариант на политика има общ силен положително ефект за лицата, обект на дъблинската процедура от гледна точка на зачитането на основните права. По-конкретно: правото на цялост на семейството ще бъде значително укрепено посредством разширяване на обхвата на събирането на семейството в рамките на дъблинската процедура; по-доброто зачитане на най-добрите интереси на непридружени малолетни по време на дъблинската процедура; укрепването на правото на свобода и свободно движение посредством ограничаване на задържането и т.н.;
- Биха могли да се намалят подбудите за прибегване до незаконни вторични движения на лицата, търсещи убежище, чрез осигуряване на по-гладко, бързо и насочено към по-голяма защита функциониране на системата, както и информиране на лицата, търсещи убежище, за прилагането на дъблинския механизъм и техните права в тази рамка, с крайно положително въздействие с оглед на тяхното социално приемане и интегрирането им в съответните общества;

По отношение на **изпълнимостта от финансова гледна точка**, финансовите и административните разходи като цяло ще се увеличат, но в някои случаи са възможни също и дългосрочни намалявания на разходите или икономии:

- Ще бъдат необходими допълнителни разходи за спазване на новите предложения за срокове, но е възможно да се постигнат някои икономии от мащаба в средносрочен план поради по-голяма ефективност на процедурата;
- Някои държави-членки ще претърпят по-нататъшни разходи, ако се вземе решение за преустановяване на прехвърляния към компетентната държава-членка поради

ситуации на значителен натиск, тъй като те ще поемат отговорността за разглеждането на молбите на лицата, които не са прехвърлени;

- Разходите биха се увеличили, когато държавите-членки следва да приспособят съществуващата информация към изискванията на този вариант на политиката и да установят специално „дъблинско“ интервю. Възможни са икономии, ако предоставената информация доведе до поведение на по-голямо сътрудничество и спазване на правилата от страна на лицата, търсеци убежище в рамките на дъблинската процедура;
- Ако е одобрено обжалването на решение за прехвърляне, неговото суспензивно действие може да доведе до разходи за държавата-членка, където кандидатът ще остане временно. Все пак е възможно да се направят и икономии, тъй като ще бъдат избегнати разходите за евентуални прехвърляния поради отхвърляне на решенията.
- По принцип намаляването на случаите, при които е възможно задържане на кандидати по дъблинската процедура, следва да доведе до икономии, тъй като ще се намали натискът върху местата за задържане в държавите-членки и ще бъдат намалени значителните разходи, свързани със задържането.
- Ще се повишат разходите за непридружавани малолетни (т.е. за осигуряване на тяхното представляване по време на цялата дъблинска процедура), както и за обмен на информация относно уязвими лица, които биват прехвърляни. Възможно е увеличаването на разходите за мерки за практическо сътрудничество, като обучение на персонала и създаване на мрежа от експерти. Голяма част от тези разходи обаче могат да бъдат съфинансирани и чрез проекти по Европейския фонд за бежанците.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мониторингът и оценката на изпълнението на предпочитания вариант ще бъдат важни елементи в осигуряването на ефективността на изменения регламент от Дъблин. В това отношение Комисията редовно ще оценява и докладва за прилагането на изменения регламент от страна на държавите-членки. Ще продължат да се провеждат редовни срещи на експерти с цел обсъждане на проблеми, свързани с прилагането, и обмен на най-добри практики между държавите-членки.

Влизането в сила на регламента относно статистиката на Общността за миграцията и международната закрила⁵, който включва специални позовавания на статистически данни, свързани с дъблинската процедура, ще допринесе за осигуряването на подходящ мониторинг и оценка.

Освен това, както е обявено в плана за политика, в допълнение към оценката, извършвана на определени интервали от време, Комисията се ангажира да оцени отново принципа, върху който е основана системата от Дъблин, след започване на втория етап на ОЕСУ.

Следните основни показатели биха могли да се използват за оценяване на напредъка и ефективността на предпочитания вариант за постигане на целите на политиката:

- Изпълнение от страна на държавите-членки на предложените изменения на регламента от Дъблин

⁵ Регламент (ЕО) № 862/2007 (ОВ L 199, 31.7.2007 г.).

- Средства, посветени на изпълнението на предложените изменения на регламента от Дъблин
- Брой на извършените прехвърляния на лица, търсещи убежище, в сравнение с броя на приетите искания за прехвърляне
- Брой на разрешени спорове по механизма за разрешаване на спорове
- Брой случаи, в които се прилагат клаузата за суверенитет и хуманитарната клауза
- Средства, използвани за даване на информация и предоставяне на правна помощ на кандидатите за международна закрила в рамките на дъблинската процедура
- Брой кандидати по дъблинската процедура
- Преустановени прехвърляния при ситуации на особен натиск
- (Разпределение на) кандидатури за международна закрила, съотнесени към размера на населението (на 1000 жители) на държава-членка
- Брой на експертни екипи в областта на убежището, създадени и изпратени в държава-членка, която е под особено натиск.