

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.2.2009
SEC(2009) 154

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 66 окончателен}
{SEC(2009) 153}

1. Процедурни въпроси и консултация със заинтересованите страни

1.1. Призови за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището

През юни 2008 г. Комисията прие съобщение¹ „План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС“, в което се определя пътна карта за втората фаза на завършване на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ), и обяви, че ще предложи законодателен проект за създаването на **Европейска служба за подкрепа в областта на убежището**.

В края на септември 2008 г. Европейският съвет прие Европейския пакт за имиграцията и убежището. В рамките на този пакт² Европейският съвет изрично се съгласи да „*създаде през 2009 г. европейска служба, която да има за задача да улеснява обмена на информация, анализи и опит между държавите-членки и да разработва конкретни форми на сътрудничество между администрациите, отговорни за разглеждане на молбите за убежище*“.

1.2. Консултации и експертни становища

Планът за политика в областта на убежището бе разработен въз основа на задълбочен размисъл и обсъждане със заинтересованите страни относно бъдещата архитектура на ОЕСУ и относно резултатите от дебата, последвал зелената книга на Комисията, публикувана през юни 2007 г.³, имаща за цел да определи възможни варианти за формулиране на втората фаза на ОЕСУ. Бяха поставени конкретни въпроси⁴ относно възможното създаване на структура за подкрепа в областта на убежището. В рамките на общественото допитване се получиха 89 отговора от широк кръг заинтересовани страни⁵, включително 20 държави-членки, регионални и местни органи, Комитета на регионите и Социалния и икономически комитет, Върховния комисариат за бежанците към Организацията на обединените нации (ВКБООН), академични институции, политически партии и голям брой неправителствени организации. Отговорите във връзка със зелената книга

¹ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС, COM(2008)360.

² http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_DOCUMENT=13440%2F08&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=

³ Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище, COM (2007) 301.

⁴ Вж. в параграф 3, въпроси 21 и 22.

⁵ Получените 89 отговора се намират на следния интернет адрес:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm.

показаха широка подкрепа за насърчаване на дейностите по практическо сътрудничество, свързани с ОЕСУ, и за идеята за създаване на специална структура, която да подпомага и координира тези дейности под формата на структура за подкрепа в областта на убежището. Предпочитаният вариант на политиката, който се съдържа в доклада за оценка на въздействието на плана за политика, включва създаването на **Европейска служба за подкрепа в областта на убежището**.

В началото на 2008 г. Комисията поръча външно проучване на възможността за създаване на структурна подкрепа за практическото сътрудничество в областта на предоставянето на убежище, което проучване да бъде използвано в оценката на въздействието на бъдещата Европейска служба за подкрепа в областта на убежището. Външното проучване се основаваше на допитване до заинтересованите страни, което се състоеше от 10 казуса и интервюта с над петдесет заинтересовани страни⁶.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Описание на проблема

При приемането на Европейския пакт за имиграцията и убежището на своята среща през септември 2008 г. Европейският съвет официално подчерта, че всеки преследван чужденец има право да получи помощ и закрила на територията на Европейския съюз, в изпълнение на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците, изменена с протокола от Ню Йорк от 31 януари 1967 г. и други съответни договори. Въпреки постигнатия значителен успех през последните години в резултат на прилагането на общи минимални стандарти с оглед въвеждането на ОЕСУ, продължават да съществуват значителни различия между държавите-членки по отношение на предоставянето на закрила и формите на тази закрила.

През първата фаза на ОЕСУ бяха приети редица правни актове. Практическото прилагане на директивите обаче разкрива значителни различия при обработката на молбите за убежище както по отношение на качеството на оценката, така и по отношение на разликите в обработката в целия Съюз. Ето защо в Плана за

⁶ Изпълнителят на проучването предприе следните дейности: преглед и анализ на дадените от държавите-членки отговори на зелената книга; интервю със служители от ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“, които работят в областта на предоставяне на убежище, и със служители от Генералния секретариат на Комисията, които отговарят за агенциите. Интервюта бяха проведени и със следните заинтересовани страни: представители на Европейския парламент, представители на съществуващи инициативи или структури за сътрудничество (напр. EURASIL, IGC, GDISC, EMN), представители на неправителствени и междуправителствени организации, включително Европейския съвет за бежанците и изгнаниците, ВКБООН, Каритас Европа и министерски отдели и компетентни органи, които отговарят за определянето на политиките за убежище, в 10 държави-членки. Бяха предприети посещения на място в Белгия, Франция, Германия, Италия, Нидерландия, Полша, Словения, Испания, Швеция и Обединеното кралство.

политика от юни 2008 г. Комисията (1) реши да преразгледа напълно постиженията на правото на Общността в областта на убежището, за да подобри неговото съдържание, и (2) подчерта необходимостта, паралелно с това, да укрепи практическото сътрудничество, свързано с ОЕСУ.

Въпреки че практическото сътрудничество, свързано с ОЕСУ, може да счита за вече добре развито, много от аспектите му продължават да са с ограничен обхват и следователно трябва да бъдат разгледани.

2.2. Специфични проблеми

Основните проблеми по отношение на практическото сътрудничество са следните:

- Несъответствия в практиките и неоптимален обмен на най-добри практики на равнище ЕС;
- Натиск върху системите за убежище на държавите-членки и претоварване на някои държави-членки, и
- Ограничено сътрудничество и координиране по отношение на външното измерение на ОЕСУ.

2.3. Правно основание за действие от страна на ЕС

Настоящото правно основание за действие на Общността в областта на политиката за убежище е уредено в член 63, параграфи 1 и 2 от ДЕО. В тези разпоредби се предвижда, че Съветът следва да приеме *„мерки относно убежището, в съответствие с Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и Протокола от 31 януари 1967 г. относно статута на бежанците, както и със съответните други договори“*, както и *„мерки относно бежанците и разселените лица“* в области като отговорност на държавите-членки, условия за прием, стандарти за признаване на статут на бежанец, предоставяне на закрила (включително временна закрила) и балансиране на усилията на държавите-членки за приемане на лица, търсещи убежище.

По отношение на практическото сътрудничество (в сферата на убежището) настоящото правно основание се определя в член 66 от ДЕО, в който се предвижда, че Съветът, действайки в съответствие с процедурата, посочена в член 67, взема мерки за гарантиране сътрудничеството между съответните служби на правителствата на държавите-членки, в областите, обхванати от дял IV (визи, убежище, имиграционна и други политики, отнасящи се до свободното движение на лица), както и между тези служби и Комисията.

3. ЦЕЛИ

Целите са изложени в таблицата на следващата страница.

Общи цели	Конкретни цели	Оперативни цели (резултати и въздействие)
Подобряване на справедливата и по-хармонизирана обработка на молбите за международна закрила в целия Съюз	Намаляване на разликите между държавите-членки при прилагане на законодателството, политиките и оперативните практики	Подобряване на капацитета, знанието и ноу-хау на различните участници в процеса на предоставяне на убежище
	Намаляване на разликите в качеството и съдържанието на информацията за страната на произход и хармонизиране на нейното събиране, създаване и оценка.	Подобряване събирането и качеството на информацията за страната на произход; достъп за всички държави-членки с цел по-доброто тълкуване и оценка на информацията.
Подобряване на солидарността и поделяне на тежестта между държавите-членки в областта на убежището	Намаляване на претоварването на някои държави-членки	Подкрепа за държавите-членки да изградят капацитет и подкрепа за тези държави-членки, чиито системи за предоставяне на убежище и капацитет за прием са под особен натиск
	Подобряване капацитета на държавите-членки да се справят с молбите за убежище, включително ситуации на масов наплив от лица, търсещи убежище	
Подобряване на управлението на бежанските потоци в ЕС чрез по-широко външно измерение на ОЕСУ	Подобряване изпълнението на някои аспекти, свързани с външното измерение на предоставянето на убежище, като програми за регионална закрила и установяване на ново място	Подобряване на успешното установяване на ново място на кандидатите за международна закрила извън границите на ЕС
		Укрепване на системите за защита в трети страни

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

В доклада за оценка на въздействието се разглеждат две групи от варианти на политиката.

Първата група се отнася до задачите и мисията, които да бъдат възложени на структурата за подкрепа.

Втората група от варианти на политиката засяга възможната институционална организация на структурата за подкрепа, която да ѝ позволи да функционира възможно най-добре. В доклада за оценка на въздействието се разглеждат осем основни институционални варианта за създаване на структурата за подкрепа, която да изпълнява мисията и задачите, споменати по-горе.

4.1. Задачи и мисия, които да бъдат възложени на бъдещата структура за подкрепа в областта на убежището

Задачите и мисията, които да бъдат възложени на бъдещата структура за подкрепа в областта на убежището, бяха анализирани поотделно, като бяха оценени възможните варианти. Бяха оценени следните задачи като възможност да бъдат възложени на бъдещата структура за подкрепа:

- обмен на най-добри практики
- подпомагане на мониторинга и контрола на качеството
- дейности за подобряване на събирането и качеството на информацията за страната на произход / подобряване оценката на информацията за страната на произход
- кръг от експерти в областта на убежището
- преместване в границите на ЕС
- обучение и изграждане на капацитет
- дейности, свързани с външните аспекти на практическото сътрудничество, свързано с ОЕСУ: установяване на ново място и програми за регионална закрила.

4.2. Варианти за институционалната форма на бъдещата структура за подкрепа в областта на убежището

Бе извършен отделен анализ на осем варианта на институционална форма на структурата за подкрепа (сред които два варианта, които бързо бяха отхвърлени):

- непроменено положение (отхвърлен)
- укрепване на отдела на Европейската комисия
- създаване на нова мрежа
- създаване на нова регулаторна агенция (без правомощия за вземане на решения)
- включване на структурата за подкрепа към съществуваща регулаторна агенция:
 - в Агенцията за основните права (FRA)

- в Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (FRONTEX)
- в бъдещата Агенция за оперативно управление на ШИС II, ВИС и „Евродак“ и за развитието и управлението на други мащабни информационни системи
- създаване на Общ орган за подкрепа на ЕС (регулаторна агенция с правомощия за вземане на решения – вариант, отхвърлен по отношение на политиката за убежище).

5. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКАТА

Описаните седем задачи са оценени в доклада за оценка на въздействието като възможност да бъдат възложени на бъдещата структура за подкрепа и осъществими от тази бъдеща структура.

Този доклад за оценка на въздействието анализира поотделно всеки възможен институционален вариант за бъдещата структура за подкрепа в областта на убежището. В таблицата по-долу са сравнени основните резултати за осемте варианта. Следва да се отбележи, че критериите „постигане на целите“, „политическа осъществимост“ и „последници за бюджета на ЕС“ бяха считани за ключови фактори при окончателната оценка на вариантите.

ОЦЕНКА ВАРИАНТИ	Постигане на целите (функционална и практическа ефективност) Висока оценка (+++) / Ниска оценка (---)	Време, необходимо за изпълнение Кратко (+++) / Дълго (---)	Подкрепа от Комисията, необходима за бюджета (външна структура) Висока (-- -) / Ниска (+++)	Правна осъществимост Висока (+++) / Ниска (---)	Политическа осъществимост Висока (+++) / Ниска (---)	Последици за бюджета на ЕС (вж. подробни данни във финансовите приложения към доклада за оценка на въздействието – финансов ex-ante анализ)			Обща оценка Положителна (+ до +++) Отрицателна (- до ---)
						Очаквано начало 2010 г.	Минимални текущи разходи – 2011 г.	Максимални текущи разходи след 2011 г.	
Вариант 1 Непроменено положение	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Вариант 2 Отдел на Комисията	+	++	Не се прилага	+++	--	320.000	2.959.017	5.732.809	+
Вариант 3 Мрежа	--	-	--	++	+	345.000	3.970.395	8.067.187	-
Вариант 4 Европейска служба за подкрепа в областта на убежището	+++	+	--	+++	+++	6.145.016	10.318.738	17.612.984	++(+)
Вариант 5 Агенция за основните права	-	-	--	+	+	600.000	6.654.449	12.104.600	-
Вариант 6 FRONTEX	-	-	--	+	-	600.000	6.654.449	11.940.342	--
Вариант 7 Агенция за информационни системи	---	---	--	-	--	600.000	6.818.706	12.331.105	---
Вариант 8 Орган	+++	+	--	---	----	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	---

Въз основа на гореизложеното, от институционална гледна точка изглежда, че **предпочитаният вариант на политиката** е създаването на **регулаторна агенция** като институционална форма за бъдещата Европейска агенция за подкрепа в областта на убежището.

Европейската агенция за подкрепа в областта на убежището изглежда най-добрият вариант за укрепване на практическото сътрудничество относно ОЕСУ с оглед на целия набор от задачи, които да бъдат възложени на структурата за подкрепа. Въпреки че от финансова гледна точка това е най-скъпоструващото решение, създаването на службата за подкрепа под формата на регулаторна агенция изглежда представлява предпочитаният вариант, тъй като би бил най-ефективният вариант за постигане на целите и изглежда е по-осъществим от политическа и правна гледна точка от останалите институционални варианти. По-конкретно, службата може да разчита на пълната подкрепа на Европейския парламент и на държавите-членки за бързо приемане на учредителния регламент. Тя ще разполага и с пълната подкрепа на службите на Комисията при бързото създаване на службата след приемането от законодателя на учредителния регламент. Тя ще представлява европейски независим център за експертен опит в областта на убежището и ще помага на държавите-членки да се запознаят със системите и практиките на други, да създадат по-тесни работни отношения на оперативно ниво между службите за убежище, да изградят доверие в системите на другите държави-членки и да постигнат по-голяма съгласуваност на практика.