

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 21.10.2009
SEC(2009) 1374 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, и относно съдържанието на предоставената закрила

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2009) 551}

{SEC(2009) 1373}

1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

След увеличение между 1996 г. и 2002 г. в резултат на конфликтите в бивша Югославия, в периода 2003—2006 г. броят на търсещите убежище в държавите от ЕС 27 рязко намаля: от 344 800 молби за убежище през 2003 г. на 197 410 през 2006 г. (- 42,7 %). Тази тенденция към намаляване бе прекъсната през 2007 г., когато броят на молбите нарасна до 222 170 (+ 12 %), главно в резултат на притока от иракчани, търсещи убежище. През 2008 г. имаше допълнително увеличение (8 %) в сравнение с 2007 г., като броят на молбите достигна 257 375. Дори така търсещите убежище лица представляват малка част от миграционните потоци към ЕС (изчислявани на 1,5—2 милиона имигранти годишно).

Броят на лицата, които в края на 2007 г. живеят в ЕС със статут на лица под закрила бе близо 1,4 милиона, или приблизително 7,5 % от законно пребиваващите граждани на трети държави и 0,3 % от общото население на ЕС през 2007 г. Тези 1,4 милиона представляват същевременно една малка част от бежанците в световен мащаб, изчислявани на 11,4 милиона през 2007 г.

Директива 2004/83/ЕО на Съвета (на „директива за признаването“) ¹ се стреми да ограничи вторичното придвижване на кандидатите за убежище между държавите-членки, чрез установяване на минимални стандарти за хармонизиране на критериите за определяне на лицата, нуждаещи се от международна закрила, както и правата и предимствата, които да се предоставят на тези лица във всички държави-членки.

Реакциите по отношение на Зелената книга от 2007 г., няколко доклада за оценка, проучвания и проведени консултации със заинтересовани страни, сочат, че поради изискването за единодушие за приемането на **минималните стандарти в директивата, те са неясни и двусмислени**, като съдържат празноти и възможности за дерогация. Освен това постигнатите в някои случаи компромиси почиват на „по-консервативна“ интерпретация на Женевската конвенция за статута на бежанците, на Европейската конвенция за правата на човека (ЕСПЧ) и други инструменти в областта на човешките права, които са източници на общи за държавите-членки международни задължения. В резултат на това директивата не гарантира пълната съвместимост на националните мерки за прилагане с тези инструменти и дава възможност за големи различия между националните практики на вземане на решения. Освен това лицата, отговорни за вземане на решения, имат затруднения да вземат бързо обосновани решения, докато възможността за тълкуване на понятията по различен начин води често до обжалване и до висок процент на успешни жалби срещу решения за отказ. На последно място **настоящите стандарти в директивата не са достатъчни за постигане на целите, определени от програмата от Хага** във връзка с установяването на единен статут на закрила и по-нататъшния напредък по отношение на интеграцията на граждани на трети държави.

¹ Директива от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила.

Съществуващите данни ясно сочат различията както в процента на признаване и в практиките на държавите-членки, така и по отношение на стандартите на закрила, предоставяна от държавите-членки; данните сочат и незадоволително качество на вземането на решения на първа инстанция. Статистическите данни подсказват и че директивата не е имала никакво въздействие върху вторичните движения: лицата, търсещи убежище считат някои държави-членки за „по-привлекателна“ дестинация от други, което отчасти се дължи на по-добрите шансове, които тези хора имат да получат статут или по-големи права там.

Общите проблеми могат да бъдат по-тясно обособени в следните специфични проблеми:

- Понятията „субекти на закрила“, „вътрешна закрила“ и „принадлежност към определена социална група“, са дефинирани неясно, което създава риск от отказване на закрила, както и риск от различни практики по признаване
- Наличие на необосновани различия между съдържанието на закрилата на бежанци и на лица под субсидиарна закрила
- специфичните нужди на интеграция, ползващи се с международна закрила, не са изпълнени
- Наличие на необосновани ограничения на упражняването на правото на лица под закрила на зачитане на семейния живот

2. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ДЕЙСТВИЯТА НА ЕС И ЗАЧИТАНЕ НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДИАРНОСТ

Може да се очаква, че действия на равнище ЕС ще бъдат по-ефективни от действия на държавите-членки в няколко отношения.

- **Целите, определени в програмата от Хага** относно единния статут на закрила и интеграцията на граждани на трети държави **не могат да бъдат постигнати чрез едностранни действия на държавите-членки.**
- **Малко вероятно е, че нивото на закрила като цяло ще бъде повишено**, така че да отговаря на високите международни стандарти, тъй като те са развити чрез едностранни действия на държавите-членки. Напротив, може да се появи „надпревара към дъното“, тъй като държавите-членки, които понастоящем предоставят по-щедри стандарти на закрила могат да се окажат склонни да понижат стандартите, за да избегнат „привличане“ на по-голям брой кандидати за убежище.
- **Вторичните придвижвания и неравномерно разпределение на търсещите убежище и лицата под закрила няма да намалее**. Само засилено хармонизиране на равнище ЕС може да намали стимулите на търсещите убежище да мигрират дотолкова, доколкото тези стимули са свързани с различията в националните законодателства и практики, както и с различната степен на права, предоставяни в различните държави-членки.
- **Решение за двусмислията и неяснотите в действащото законодателство на ЕС може да бъде намерено единствено на равнище ЕС.** Действията на държавите-

членки не могат да доведат до цялостно подобряване на качеството и ефективността на процеса на предоставяне на убежище в целия ЕС.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общата цел е да се постигнат по-високи стандарти на закрила в целия ЕС за лица, нуждаещи се от международна закрила.

Специфичните цели са следните:

1. да се гарантира пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция и пълното зачитане на ЕКПЧ и на Хартата на ЕС за основните права;
2. да се сближи съдържанието на закрилата, предоставена на бежанци и на лица под субсидиарна закрила;
3. да се повиши съдържанието на закрилата като цяло, като се отчитат специфичните нужди на лицата под международна закрила;
4. да се подобри ефективността на процеса на предоставяне на убежище;
5. да се осигури последователното прилагане на съгласуваните стандарти за закрила в целия ЕС.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Разнообразният характер на проблемите не позволява да се открие един всеобхватен вариант на политика. Затова оценката на въздействието (ОВ) предлага отделни варианти на политика по всяка една от целите на политиката и формулира от 2 до 4 законодателни подварианта или от 2 до 4 законодателни и 1 незаконодателен подвариант за всеки един от тези варианти на политиката. При определяне на елементите на предпочетения вариант, ОВ оценява всички подварианти спрямо основния сценарий от гледна точка на ефективността, ефикасността и последователността, но и от гледна точка на пропорционалността и на техните социални последици и въздействието им върху основните права. Предвид степента на сложност на предложените варианти на политика, настоящото обобщение се ограничава в изброяване на основните елементи на предпочетения вариант на политика.

5. ОСНОВНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ПРЕДПОЧЕТЕНИЯ ВАРИАНТ

Предпочетеният вариант на политиката:

- Ограничава широкото тълкуване на понятията „субекти на закрила“ и „вътрешна закрила“ в съответствие със стандартите на Женевската конвенция и ЕКПЧ, чрез определяне на критерии за оценка на достъпността и ефективността на закрилата, която трябва да бъде на разположение на кандидата. Предпочетеният вариант на практическо сътрудничество предвижда съвместно картографиране на критериите, използвани за тази оценка.

- Осигурява по-всеобхватно тълкуване на понятието „определена социална група“ в съответствие със стандартите на Женевската конвенция, чрез по-ясно определяне на значението, което следва да се отдава на аспектите, произтичащи от пола на кандидатите, като по този начин се подобри достъпът до закрила особено за жените. Съвместното картографиране на тълкуванията като част от практическото сътрудничество ще допринесе за сближаване на процесите на вземане на решения.
- Сближава правата на лицата под субсидиарна закрила и тези на бежанците чрез премахване на всички поддържани понастоящем от директивата различия по отношение на продължителността на тяхното разрешение за пребиваване, които различия повече не могат да се разглеждат като обективно обосновани; достъп до работни места и образователни дейности, свързани със заетостта; достъп до социално осигуряване, здравеопазване и средства за интегриране; достъп до обезщетения за членовете на техните семейства.
- Подобрява интеграцията на лицата под закрила, като отчита специфичните им нужди: предоставя им подобрен достъп до процедурите за признаване на техните квалификации; професионално обучение и помощ за заетост; настаняване и програми за интеграция, които да отчитат специфичните им нужди. Предвижданото практическото сътрудничество ще помогне на държавите-членки да установят кои са добрите и разходно-ефективни практики и да обменят информация за тях.
- Подобрява зачитането на правото на семеен живот на лица под закрила: разширява определението за членове на семейството с оглед на това бъдат обхванати и случаите, при които лицето под закрила е непълнолетно, както и широк кръг от ситуации, при които е непълнолетно лице може да се приеме за лице на издръжка, като същевременно се гарантира, че решаващ критерий са интересите на детето. Предвижданото практическото сътрудничество може да помогне на държавите-членки да дефинират по-добре критериите за определяне на интересите на детето.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

6.1. Основни предимства

- Чрез гарантиране, че стандартите в директивата са ясни и адекватни по отношение на това да се осигури пълно съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека и бежанското право, предпочетеният вариант ще доведе до **по-добро спазване на правото на убежище и по-общо на основните права, включително на принципа на недопускане на дискриминация.**

- Чрез ограничаване на възможностите за несигурност и административна грешка тези изменения ще **оптимизират и подобрят качеството, справедливостта, ефективността и надеждността на процеса на предоставяне на убежище.**

- Чрез увеличаване на последователното прилагане на стандарти тези изменения ще спомогнат за **намаляване на вторичните придвижвания.**

6.2. Потенциален размер на финансовите последици

6.2.1. Потенциални разходи

Изчисляването на разходите за промени в ОЕСУ е особено трудно. Размерът и профилът на притоците от бежанци не може да бъде предсказан от една година за следващата и не съществуват статистически данни за това защо някои молби са били приети, а други са били отхвърлени. Закрила се предоставя на всеки отделен случай, като резултат от анализа на доверието и индивидуалните особености на всеки кандидат. Няма информация и за общите разходи за приемане на лица под закрила или за индивидуално предоставените им права. Поради това е невъзможно да се изчисли колко кандидати може в действителност да бъдат засегнати от измененията в основанията за закрила или да се оцени въздействието на промените върху правата, предоставени на лица под закрила. В рамките на тези ограничения данните, които могат да бъдат предоставени са както следва.

Четири държави-членки, които биха били потенциално засегнати от изменението на понятието „субекти на закрила“, са получили през 2008 г. общо 74 535 молби, докато осемте държави-членки, които биха могли да бъдат засегнати от изменението на понятието „вътрешна закрила“ са получили 81 575 молби. В 14-те държави-членки, които биха били засегнати от изменението на понятието „определена социална група“, през 2008 г. са получени общо 30 800 молби от жени; съответният брой в седемте държави-членки, които биха били засегнати от изменението на изискването за връзка, е 14 800. Въвеждането на изключения от прекратяване биха могли да засегнат десет държави-членки, които са извършили прекратяване в 7020 случая през 2008 г.

Цялостното въздействие на сближаване на двата статута ще варира: някои държави-членки (като Ирландия, Швеция и Обединеното кралство) на практика няма да бъдат засегнати въобще, докато на мнозинството ще се наложи да премахнат поддържаните различия. Задължението за предоставяне на лица под субсидиарна закрила на безусловен достъп до пазара на труда ще се отрази на Кипър, Германия и Люксембург, където броят на лицата под субсидиарна закрила, които евентуално биха имали полза от това изменение може да се изчисли съответно на 445, 1925 и 504, т.е. 0,11 %, 0,0046 % и 0,23 % от работната сила на тези държави-членки. Сближаването на правата по отношение на социалното осигуряване ще се отрази на Германия, Люксембург, Латвия и Португалия, а сближаването по отношение на здравеопазването ще се отрази на Малта; лицата под субсидиарна закрила, приети в тези държави-членки за периода 2005—2008 г., са били съответно 3375, 340, 5, 95 и 3010. Сближаването отношение на достъпа до програми за интеграция, могат да засегнат най-малко осем държави-членки, в които общият брой на лицата под субсидиарна закрила за периода 2005—2008 г. възлиза на 5495 лица, а средните разходи на човек за програми за интеграция, предоставени от една държава-членка, е 682 евро.

Подобряването на достъпа до процедури за признаване на квалификация, подкрепата за заетост и програмите за интеграция, предоставени на лицата под международна закрила следва да има ограничен обхват. Броят на лицата под закрила на възраст 15—64 години, признати в ЕС между 2005 и 2008 г., възлиза на 245 132, или само 0,1 % от работната сила на ЕС, а лицата, получили закрила в ЕС през същия период представляват само 1,07 % от гражданите на трети държави в ЕС. Общият брой на лицата, които са на издръжка на лица, получили закрила в периода 2005—2008 г. в четиринадесет държави-

членки, които биха могли да бъдат засегнати от разширяването на определението за членове на семейството, се изчислява на по-малко от 18 500.

Вероятните общи административни разходи за предпочетения вариант се изчисляват на 3 094 407 EUR.

6.2.2. Възможни икономии

- Чрез намаляване на стимулите за търсещите убежище да мигрират, предпочетеният вариант може да намали потоците от търсещи убежище в рамките на ЕС и разходите за прилагането на системата от Дъблин.

- Чрез съкращаване на продължителността на производството на първа инстанция и намаляване на жалбите, предпочетеният вариант може да доведе до икономизиране на административни и финансови разходи: съществуват данни, че обжалването може да доведе до удвояване на разходите по една молба за убежище, като се има предвид, че през 2007 г. са били подадени около 110 846 жалби. Освен това той би довел до намаляване на разходите за услуги по приемане: Едногодишно приемане може да струва 11 000 EUR на човек предвид факта, че средната продължителност на производството на първа инстанция е 6 месеца, а на процедурите по обжалване—1 година.

- В резултат на сближаването на правата, произтичащи от двата статута, административните процедури ще бъдат оптимизирани, а разходите, свързани със създаването и поддържането на различни инфраструктури ще бъдат премахнати.

- В дългосрочен план инвестициите в подкрепа за интегриране могат да се компенсират до известна степен от положителните икономически и социални последици от устойчивата заетост и успешното интегриране на лицата под закрила (тези последици могат да се очакват около 2 години след предоставянето на закрила).

Налице е допустимост на съфинансиране на националните мерки за прилагане на стандартите в предложението от Европейския фонд за бежанците в размер на 50 % или 75 %.

6.3. Социални последици и въздействие върху основните права

Цялата ОЕСУ се основава на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция, задълженията, които произтичат от такива инструменти в областта на човешките права като ЕКПЧ и пълното зачитане на правата, залегнали в Хартата на основните права. Предпочетеният вариант гарантира, че лицата, които действително търсят закрила в ЕС, получават такава закрила въз основа на високи стандарти и в съответствие с тези задължения. В частност, той подобрява достъпа на търсещите убежище и на лицата под закрила (и членовете на техните семейства) до закрила и справедливост, до социалната интеграция и до пазара на труда и гарантира пълно зачитане на принципа на недискриминация.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

ОВ определя набор от показатели, които могат да бъдат използвани за оценка на ефикасността и ефективността на предпочетения вариант за постигане на основните цели на политиката, и излага реда за тяхното отчитане и оценяване, по-специално за

целите на изготвянето на редовни доклади за прилагането на директивата. Освен това Европейската служба за подкрепа в областта на убежището ще установи широкообхватен обмен на информация в областта на предоставянето на убежище чрез формализирани процедури и ще гарантира системното оценяване на допълнително събраните данни.