

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 21.10.2009
SEC(2009) 1377 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на
международна закрила в държавите-членки**

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2009) 554}
{SEC(2009) 1376}

1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Независимо от мерките, предприети през първата фаза на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ), възможностите за това кандидатите за убежище да получат международна закрила все още са различни в зависимост от това къде в ЕС се разглеждат техните молби. Преобладаващата част от участвалите в консултацията по Зелената книга посочват сериозни недостатъци на *Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 г. („директивата за процедурите за убежище“* или *„директивата“*), които създават възможност за пропуски при предоставянето на закрила и риск от връщане.

Повечето от разпоредбите на директивата не са задължителни и дават възможност на държавите-членки да продължат прилагането на своите съществуващи процедури. Това води до неравномерни практики в рамките на ЕС и несигурност за кандидатите, поради което е трудно да се говори за обща система за убежище. Както сочи статистиката относно убежището, двусмислията и възможностите за дерогация са причина за големи различия при прилагането на директивата за признаването. Няколко примера:

- Общият процент на положителните решения в различните държави-членки през 2007 г. е вариал от 52,2 % в Люксембург до 27,5 % в Германия и 0,8 % в Гърция;
- Делът на признаване на кандидати от една и съща националност в различните държави-членки през периода 2005—2007 г. е вариал значително: за кандидати за убежище от Русия например (предимно от чеченски произход) от 63 % в Австрия до 0 % в Словакия.

Оценката на въздействието се съсредоточава върху въпросите, които са се утвърдили като най-противоречиви и с най-голям потенциал да породят различни реакции сред държавите-членки, като освен това налагат допълнителни финансови инвестиции, а именно:

- пречки пред кандидатстването за международна закрила;
- възможности за административна грешка;
- различни процесуални понятия;
- опасения относно ефективността и качеството на вземане на решения.

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

Заключенията от Тампере предвиждат, че ОЕСУ следва да включва в краткосрочна перспектива *общи стандарти за справедливи и ефикасни процедури за убежище*, а в по-дългосрочна перспектива — *норми на Общността, които да доведат до обща процедура за убежище в ЕО*. Програмата от Хага задава като цел на втората фаза на ОЕСУ установяването на обща процедура за убежище в Съюза.

Развитието на ОЕСУ стана приоритет на ЕС поради редица фактори. В частност, кандидатите за международна закрила в някои държави-членки са много повече отколкото в други. Почти една пета от молбите са молби, подадени от един кандидат в повече от една държава. Търсещите убежище явно считат някои държави-членки за „по-привлекателна“ дестинация от други. През 2006 г. например Белгия, Германия, Франция, Швеция и Обединеното кралство са получили повече от 3000 молби, подадени в повече от една държава, докато Кипър и Португалия са получили под 100. Някои хора, които се нуждаят от закрила, не получават такава.

Една причина за тези различия е неравномерното прилагане на процедурите за разглеждане на молбите. Това води до продължаване на практиката на „лотарийно“ предоставяне на убежище и, вследствие на това, до вторични движения между държавите-членки, подкопаване на основите на регламента от Дъблин, който почива върху предположението, че кандидатите имат достъп до закрила при еднакви условия във всички държави-членки. Директивата засяга същината на ОЕСУ, тъй като свързва и застава в основата на всички инструменти в областта на убежището, като евентуалните недостатъци в нея имат отрицателно въздействие върху прилагането на други разпоредби на Общността.

Поради това са необходими действия на ЕС, чрез които да се постигнат по-високи и по-хармонизирани стандарти въз основа на съществуващите минимални стандарти за процедурите по предоставяне на убежище.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Обща цел:

Постигане на по-високи стандарти на закрила в целия ЕС за лица, нуждаещи се от международна закрила

Специфични цели:

- (1) да се гарантира, че процедурите по предоставяне на убежище са достъпни;
- (2) процедурите да бъдат направени по-справедливи;
- (3) да се осигури последователно прилагане на общите процедурни механизми;
- (4) да се подобри качеството и ефективността на процедурите;
- (5) да се подобри достъпът до ефективна защита;
- (6) да се осигури съгласуваност между различните инструменти на ЕС в областта на убежището.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Разнообразният характер на проблемите не позволява да се открие един всеобхватен вариант на политика. Затова оценката на въздействието предлага отделни варианти на политика по всяка една от целите на политиката. След това са описани два или три законодателни подварианта на всеки един от тези варианти на политика. В областта на

процесуалното законодателство в областта на убежището само законодателни мерки могат да гарантират системно и трайно въздействие върху качеството и ефективността на процедурите за проверка. Почти всички подварианти са кумулативни. Те са придружени с предвидени практически дейности за сътрудничество. 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 техните социални последици и въздействието им върху основните права.

Предвид степента на сложност на предложените варианти на политика, настоящото обобщение се свежда до изброяване на основните елементи на предпочетения вариант на политика.

i. Запазване на съществуващото положение

Съществуващата правна рамка остава непроменена. Мониторингът на Комисията ще допринесе за по-добро спазване на действащите стандарти. Решенията и констатациите на Съда на Европейските общности и ЕСПЧ, които например подчертават принципа на строг контрол върху молбите, може да ограничат произволното прилагане на директивата. Тези промени обаче ще са *ad hoc*, а не от системен характер. Ще продължи съществуването на допусканите от директивата различия в процедурите за предоставяне на убежище, макар че практическото сътрудничество вероятно ще ги ограничи, особено ако Европейската служба за подкрепа в областта на убежището разработи програми за обучение или предоставя специфична специализирана помощ когато е необходимо чрез резерв от експерти.

ii. Осигуряване на достъп до процедури за предоставяне на убежище

- да се предвиди компетентен орган, отговарящ за регистрацията на молбите за международна закрила;
- да се прецизира, че полицията, гранична полиция и другите органи, към които е вероятно да се обърне лице, което желае да подаде молба за международна закрила, следва да разполагат с ясни инструкции за това как да действат при тези случаи и да имат задължение да препратят молбата до компетентния орган;
- да се въведе задължението за предоставяне на информация относно процедурите за подаване на молба, даване на консултации и осигуряване на превод на търсещите убежище, които се намират на пунктовете за влизане;
- да се предвиди задължението държавите-членки да регистрират молбите в разумен срок;
- да се преразгледат основанията за недопустимост и да се предвидят мерки, позволяващи на кандидата да изложи възгледите си по отношение на основанията и информацията, върху които властите възнамеряват да основат своето решение;
- да се премахне понятието сигурна трета държава.

iii. Подобряване на процедурните гаранции

- да се премахнат изключенията от основните принципи и гаранции и да се предвиди безплатна правна помощ на непридружени непълнолетни лица, както и на други кандидати за убежище, които не притежават финансови ресурси при производствата на първа инстанция;
- да се следи за това договорите за екстрадиция да не се използват за връщане на кандидат за убежище в неговата/нейната държава на произход;
- на кандидата за убежище да се даде право на достъп и коментар по доклада от личното интервю, преди по молбата му/й да е взето решение;
- да се предвиди, че комуникацията по време на личното интервю следва да се проведе на език, на който кандидатът е в състояние да общува и да изложи правилно елементите на своята молба.

iv. Подобряване на равния достъп до закрила на лица със специални нужди

- да се въведе понятието кандидати със специални нужди;
- да се предвиди възможността дете да има право да подаде молба за международна закрила, да се премахне съществуващата сега възможност да не се назначава представител когато непридружен непълнолетен е на 16 години или повече;
- да се дефинира компетентността на настойника и да се прецизира правото на настойник да кандидатства за убежище от името на непридружен непълнолетен;
- от държавите-членки да се изисква да информират насаме всеки възрастен, че има право да подаде отделна молба за международна закрила и да дадат възможност на възрастни на издръжка да изложат своите индивидуални обстоятелства пред служителите на решаващия орган;
- да се определи каква е ролята на съдебно-медицински доклади за удостоверяване на следи от мъчения и какви са процедурите за получаване на такива доклади; на лицата, преживели изтезания, да се предостави необходимото време за подготовка за лично интервю по съществуващата молба, и да се въведат изисквания за отчитане на пола и възрастта при интервюиране на кандидатите;
- да се прецизира, че при прилагането на директивата следва да бъдат надлежно отчитани съображенията относно пола и международните задължения по отношение на правата на детето и от ускорени процедури, почиващи върху концепцията за очевидно неоснователни молби, да се освободят лица, преживели изтезания, хора с умствени увреждания и непридружени непълнолетни лица;
- непридружени непълнолетни лица да бъдат освободени от процедури на границата и от процедури относно сигурна трета държава;
- в програмите за обучение на служителите в областта на предоставянето на убежище да бъдат застъпени аспектите пол, травми и възраст.

v. Сближаване на ускорените процедури

- да се въведе ограничен и пълен списък на основанията за ускорени процедури, почиващи върху концепцията за очевидно неоснователни молби, като същевременно се запази възможността дадена държава-членка да прецени дали да даде приоритет на други молби;

- от държавите-членки да се изисква провеждане на лични интервюта и да се прецизира, че на решаващия орган следва да се даде необходимото време за щателно разглеждане на молбата.

vi. Изясняването на понятието сигурна държава на произход

- да се премахне понятието минимален общ списък на сигурните държави на произход и изключенията по отношение на материалните изисквания за определяне на трети държави като сигурни държави на произход на национално ниво;

- да се предвиди редовен преглед на ситуацията в трети държави, определени като сигурни.

vii. Подобряване на достъпа до ефективна защита

- да се поясни, че поне при процедури пред първоинстанционен съд обхватът на прегледа следва да включва както факти, така и правни съображения и да се основава на оценка *ex tunc* на нуждата от закрила;

- да се предвиди автоматичен суспендиращ ефект на жалбите срещу решения на първа инстанция, освен при ограничен брой изключения, като в последния случай съдът да може да приеме временни мерки в зависимост от случая;

- да се предвиди неограничено право на съдилищата да получават материали, използвани като основание за решение на решаващия орган;

- да се предвидят разумни срокове за подаване на жалби срещу решения на първа инстанция;

viii. Подобряване на съгласуваността между различните инструменти на ЕС в областта на убежището

- в директивата да се зададат ключовите елементи на единна процедура за предоставяне на убежище;

- да се разширят разпоредбите на директивата относно оттеглянето на статут на бежанец, като се обхванат и случаи на оттегляне на субсидиарна закрила;

- да се подчертае, че директивата обхваща лицата, спрямо които се прилагат процедурите от Дъблин и че понятието негласно оттегляне на молбата не се отнася за лица, прехвърлени в отговорните държави-членки съгласно регламента от Дъблин.

ix. Подобряване на ефективността и качеството на вземане на решения

- да се намалят текущите изключения от принципа за определяне на единен решаващ орган;
- да се предвиди, че решаващият орган следва да разполага с достатъчен брой компетентни служители;
- да се въведат минимални изисквания за съдържанието на интервюто;
- да се определят минимални изисквания за съдържанието на програмите за обучение;
- процедурата за разглеждане на последващи молби да се обедини с процедурата за допустимост;
- да се изисква от държавите-членки да отчитат наличието на допълнителни сведения преди вземане на окончателно решение по принцип;
- да се определи разумен срок за вземане на решения на първа инстанция по основателността.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Всеки подвариант поражда въздействие в различна степен в следните области.

- По-широк достъп до закрила и правосъдие, тъй като възможностите за административна грешка в процедурите за убежище ще бъдат значително намалени поради подобряване на процедурните гаранции, по-добра съгласуваност между инструментите в областта на убежището и по-усъвършенствано вземане на решения;
- Повишаване на достъпа до социална закрила, тъй като лицата, търсещи убежище, ще имат увеличен шанс за достъп до процедурите за убежище и, при необходимост, до получаване на закрила, включително необходимите социални и здравни грижи. Същото съображение важи и за по-добро общественото здраве;
- По-голямо равенство/недискриминация: по-специално разпоредбите, които насърчават действителното равенство при процедурите за убежище (специални гаранции за жени и уязвими лица), разпоредбите относно достъпа до ефективна защита и по-добрите процедурни гаранции са основните компоненти на предпочетения вариант, който ще доведе до повишаване на равенството и недискриминацията;
- Добро управление: ще бъде постигнато по-адекватно в държавите-членки чрез въвеждането на единен решаващ орган и чрез осигуряване на персонал с необходимите умения и опит.

Изчисляването на разходите за въвеждане на промени в ОЕСУ е особено трудно. Закрила се предоставя *в зависимост от отделния случай* въз основа на комплексен анализ, при който се отчита контекстът, и който зависи от редица правни и фактически обстоятелства. Не съществуват данни относно това защо през определен период от време някои молби са били приети, а други са били отхвърлени. Размерът и профилът на потоците от лица, търсещи убежище, не може да бъде предсказано от една година за

следващата. Известните данни по отношение на основните елементи на предпочетения вариант сочат следното:

Десетте държави-членки, които биха били потенциално засегнати от предвидените разпоредби относно личните интервюта, са приели общо 111 650 кандидати през 2008 г. Ако достъпът до интервю се подобри с 5%, предложената разпоредба ще се отрази на минимум 5 582 кандидати, за които са необходими около **266 149 76 EUR** на година¹. Пет държави-членки, върху които ще имат отражение предвидените мерки за улесняване на достъпа до процедурите на морските граници, са приели 56 985 кандидати през 2008 г. Разпоредбите за безплатна правна помощ на първа инстанция ще имат отражение върху най-малко единадесет държави-членки, които са приели 125 255 кандидати през 2008 г. До 48 400 души (20 % от всички кандидати), може да се нуждаят от мерките, предвидени по отношение на жертвите на изтезания. Около 45 140 души може да имат по-добър достъп до ефективна защита в осем държави-членки. Вероятните общи административни разходи за предпочетения вариант се изчисляват на 2 857 555 EUR.

Много от разходите могат да бъдат до голяма степен прихванати от финансовите печалби в дългосрочен план. Възможности за икономии могат да произтекат от ограничаването на вторичните движения и подобрената ефективност на производствата на първа инстанция. Чрез съсредоточаването на услуги, експертни знания и изследвания в самото начало, предпочетеният вариант би следвало да доведе до по-малко обжалвания и така до икономизиране на административни и финансови разходи. Съществуват данни, че обжалването може да доведе до удвояване на разходите по една молба за убежище, а 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 очакваната продължителност на производството на първа инстанция е 6 месеца, а процедурите по обжалване често отнемат най-малко 1 година.

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. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Предпочетеният вариант предвижда формулиране на основни процедурни принципи, гаранции и понятия в правото на Общността. Чрез хармонизиране на процедурните разпоредби, предпочетеният вариант има потенциал да осигури достъп до закрила при еднакви условия в рамките на Съюза и по-добро разпределение на „тежестта“ сред държавите-членки. Той представлява и важна стъпка към постигане на целта на ЕС за гарантиране на зачитането на правото на убежище, на принципа на забрана за връщане и по-общо на основните права.

Предпочетеният вариант има за цел да подобри както ефективността, така и качеството на вземане на решения чрез предоставяне на услуги, съвети и експертни знания в самото начало и чрез насърчаване на държавите-членки да постигат в разумен срок обосновани решения на първа инстанция. Това би следвало i) да даде възможност на

¹ Прогнозните изчисления се основават на средните почасови разходи за труд на длъжностните лица, работещи в областта на убежището (23,84 EUR).

държавите-членки по-бързо да разграничават лицата, търсещи убежище от други мигранти при пристигане на смесени групи; ii) да подобри защитимостта на решенията за отказ на първа инстанция; iii) да позволи на служителите в областта на предоставянето на убежище да разкриват по-добре случаите на неоснователни молби или такива с цел злоупотреба; iv) да подпомогне усилията на държавите-членки да отстранят от своя територия лица, търсещи убежище, на които такова е отказано.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мерките за мониторинг и оценка ще се във вид на доклад за оценка на Комисията, подготвян на всеки пет години. Ще продължи провеждането на редовни срещи на експерти за обсъждане на проблеми, свързани с прилагането и за обмен на най-добри практики между държавите-членки. Европейската служба за подкрепа в областта на убежището ще играе основна роля при събирането на актуална информация за прилагането на директивата в държавите-членки